

EIXO TEMÁTICO: ANÁLISE COMPARATIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

PRODUTO FINAL

PHILIPPE BONNAL

KARINA KATO

ABRIL de 2010.



SUMÁRIO

SUMÁRIO	2
INTRODUÇÃO	4
1- MARCO METODOLÓGICO DO ESTUDO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA EM POLÍTICAS PÚBLICAS	7
2 - CARACTERIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SELECIONADAS	9
2.1 - PROGRAMA NACIONAL DE UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO E USO DA ENERGIA ELÉTRICA (LUZ PARA TODOS)	10
2.2 - SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)	12
2.3 - PROGRAMA DE FORMAÇÃO E MOBILIZAÇÃO SOCIAL PARA A CONVIVÊNCIA COM O SEMI-ÁRIDO: UM MILHÃO DE CISTERNAS RURAIS (PIMC)	13
2.4 - O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS TERRITÓRIOS RURAIS (PDSTR)	15
2.5 - TERRITÓRIOS DA CIDADANIA	16
2.6 - ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS (APL)	18
2.7 - PROGRAMA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)	19
2.8 - PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO SÓCIO-AMBIENTAL DE PRODUÇÃO FAMILIAR RURAL - PROAMBIENTE	20
2.9 - PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)	21
2.10 - O PROGRAMA NACIONAL DA REFORMA AGRÁRIA (PNRA)	22
2.11 - PROGRAMA EDUCAÇÃO DO CAMPO	23
2.12 - CONSÓRCIO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E DESENVOLVIMENTO LOCAL (CONSAD)	25
2.13 - PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA REFORMA AGRÁRIA (PRONERA)	26
3 – POLÍTICAS PÚBLICAS, TERRITÓRIOS E ATORES	27
3.1 TIPOLOGIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COM DIMENSÃO TERRITORIAL	27
3.2. UM CASO DIFERENCIADO: O PROGRAMA DOS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA	37
3.3. OS TERRITÓRIOS LIGADOS ÀS POLÍTICAS	38
3.4. OS ATORES ATENDIDOS	41
3.5. SÍNTESE DA COMPARAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	44
4 – QUESTÕES TRANSVERSAIS	45
4.1. A QUESTÃO DA ARTICULAÇÃO	45
4.2. A GESTÃO SOCIAL	47
4.3. O MARCO JURÍDICO	47
4.4. O FINANCIAMENTO	49
5 - OBSERVAÇÕES E SUGESTÕES	49
5.1 - OBSERVAÇÕES	49
5.2 - ALGUMAS SUGESTÕES	54
6 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS UTILIZADAS	55

<u>ANEXO 1: MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO DA PESQUISA</u>	63
---	-----------

<u>ANEXO 2: TABELA SINTÉTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ANALISADAS</u>	67
---	-----------

<u>ANEXO 3. FICHAS DESCRITIVAS DAS POLÍTICAS COM COMPONENTE TERRITORIAL ESCOLHIDAS</u>	69
---	-----------

1. PROGRAMA NACIONAL DE UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO E USO DA ENERGIA ELÉTRICA (LUZ PARA TODOS)	69
2. SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)	78
3. PROGRAMA DE FORMAÇÃO E MOBILIZAÇÃO SOCIAL PARA A CONVIVÊNCIA COM O SEMI-ÁRIDO: UM MILHÃO DE CISTERNAS RURAIS (PIMC)	87
4. TERRITÓRIOS DA CIDADANIA	96
5. PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS TERRITÓRIOS RURAIS (PDSTR)	105
6- ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS (APL)	113
7. PROGRAMA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)	120
8. PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL DA PRODUÇÃO FAMILIAR (PROAMBIENTE)	129
9. PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)	136
10. II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA (PNRA)	144
11. EDUCAÇÃO DO CAMPO	158
12. CONSÓRCIO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E DESENVOLVIMENTO LOCAL (CONSAD)	164
13. PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA REFORMA AGRÁRIA (PRONERA)	171

Introdução

Este relatório faz parte de uma consultoria realizada pelo Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura do CPDA/UFRRJ para o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA. Tendo como objetivo final a formulação de proposições que permitam o aprimoramento das políticas de desenvolvimento territorial voltadas para o meio rural, a pesquisa se propõe a realizar uma análise comparativa de diferentes políticas públicas que se encontram atualmente em curso no meio rural brasileiro. A perspectiva comparativa, neste caso, se foca na compreensão das distintas dinâmicas das políticas nos seus distintos níveis e escalas de intervenção e dos diferentes arranjos institucionais conformados ao intervir no espaço público. Centramos nossa análise, em particular, na diversidade de situações sociais representada pela categoria ‘agricultura familiar’ no Brasil. Trata-se, antes de mais nada, de levantar as convergências e/ou divergências conceituais, operacionais, institucionais e estratégicas existentes entre as políticas que são direcionadas, simultaneamente e com diferentes motivações, para o meio rural brasileiro. A pesquisa aqui apresentada, que teve duração de um ano, inclui-se numa pesquisa mais ampla sobre desenvolvimento territorial que teve início em 2008.

A visão que diferencia o meio rural da agricultura ou das atividades primárias é bastante recente no Brasil. Tradicionalmente, ao longo da trajetória de formação brasileira, as políticas para o meio rural eram normalmente coincidentes com objetivos setoriais. Assim, nos anos 1960 e 1970 o Estado brasileiro desempenhou um papel central no processo de modernização da agricultura e de transformação das relações sociais e econômicas do campo por meio de uma farta política de crédito subsidiado (muitas vezes com juros negativos). Segundo a orientação política na época, a agricultura tinha um papel importante no desenvolvimento econômico e na segurança nacional desempenhando funções como liberadora de mão-de-obra para a indústria, produtora de alimentos e de matérias-primas baratas, geradora de saldos positivos na balança comercial por meio do aumento das exportações e fonte geradora de renda para os setores urbanos –e modernos- da sociedade. A saída para equacionar o crescimento econômico do país, e a solução buscada pelas políticas públicas da época era modernizar o latifúndio e elevar os índices de produtividade por meio dos pacotes tecnológicos da Revolução Verde. Em contrapartida, os objetivos da reforma agrária eram deixados de lado.

De um modo geral, pode-se dizer que até início da década de 1990 não existia nenhuma política pública diferenciada e com abrangência nacional voltada ao atendimento das necessidades mais amplas do campo (e que se diferenciavam dos aspectos agrícolas ou produtivos). A mesma lacuna era constatada com relação aos pequenos produtores ou ao que hoje é denominado agricultura familiar. Num contexto recente de políticas setoriais e indutoras da modernização, os pequenos produtores ou se viam obrigados a competir em posição de desvantagem por recursos públicos com segmentos altamente capitalizados do agronegócio ou permaneciam em posição de progressiva marginalização no cenário nacional (DELGADO, 2005, p.56).

É somente no final da década de 1980 e início da década de 1990 que este quadro começa a se alterar progressivamente. A redemocratização, a descentralização das funções públicas e a rápida reorganização dos movimentos sociais do campo produziram ao mesmo tempo mudanças na concepção, estruturação e operacionalização das políticas públicas direcionadas para a agricultura e para o meio rural em geral. Essas transformações na forma de se fazer e operacionalizar políticas públicas para o meio rural, de fato, possibilitaram a existência da maior parte das políticas públicas selecionadas para este estudo. Uma importante mudança

neste sentido foi a criação em 1985, pelo então presidente José Sarney, do Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (MIRAD), que seria responsável pela formulação do primeiro Plano Nacional da Reforma Agrária (PNRA). Dez anos depois, era criado o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap), outro marco nas políticas públicas para o meio rural brasileiro. O programa, mais uma vez era uma resposta à pressão intensa dos movimentos e organizações sociais e sindicais ligados ao meio rural brasileiro. A partir de então se registra o aumento progressivo do reconhecimento e da legitimação pelo Estado da necessidade do reconhecimento das especificidades da agricultura familiar nas políticas públicas sociais e produtivas. Este processo ganha maior evidência com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, em 1999. Ainda que não faça parte do principal núcleo de poder político da estrutura ministerial (Fazenda, Planejamento, MAPA, Minas e Energia), o MDA constitui até os dias de hoje principal ator na formulação e implementação de políticas públicas diferenciadas para a agricultura familiar e para os povos e comunidades tradicionais que incluem quilombolas, indígenas, pescadores artesanais, marisqueiras, ribeirinhos, extrativistas, seringueiros, moradores de áreas de fundo de pasto, retireiros, torrãozeiros, geraizeiros, quebradeiras de coco, faxinalenses, vazanteiros, ciganos, pomeranos, pantaneiros, caatingueiros, caiçaras, cabanados e outros.

Paralelamente, também na década de 1990, cresciam no Brasil os estudos que procuravam diferenciar a definição do meio rural das atividades primárias. Enfatizava-se o meio rural como um espaço geográfico dotado de relações políticas, econômicas, sociais e culturais próprias que não se limitavam às atividades primárias e, mais especificamente à agricultura (ainda que esta continuasse central para o entendimento do campo). Buscava-se o afastamento da definição do rural pelo recorte setorial (José Eli da Veiga, Graziano da Silva e outros). Esses trabalhos de redefinição do significado do meio rural tiveram importantes consequências para as políticas públicas voltadas para o meio rural. Em primeiro lugar, contribuíram para ampliar o reconhecimento da importância do campo no desenvolvimento econômico e social do país, já que afirmavam que a sua participação no cenário nacional era bem maior do que espelhavam as estatísticas. Enfatizavam, também, que boa parte da população brasileira dependia para sua sobrevivência de atividades desenvolvidas no meio rural, ressaltando seu papel na manutenção de empregos e na consolidação de um padrão de desenvolvimento menos concentrador espacial e socialmente. Em segundo, demonstraram que no meio rural se desenrolavam outras atividades além da agricultura, como as atividades secundárias e terciárias, chamando uma maior atenção para a pluriatividade das famílias rurais.

A partir de então, observa-se um crescimento significativo das políticas públicas para o campo que buscam enfatizar a importância das identidades, da diversificação, do desenvolvimento sustentável, do combate às desigualdades sociais e espaciais, entre outros. Estas políticas trazem em seu bojo, de forma diferenciada, a preocupação com a conformação de processos de inclusão social, buscando amenizar ou reverter o quadro de concentração espacial da riqueza e da população brasileira resultado de décadas de políticas desenvolvimentistas e, mais recentemente, de cunho neoliberal. Outro marco desse reconhecimento foi a aprovação, em 2006, pelo Congresso Nacional da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais que dá reconhecimento político à categoria produtiva da agricultura familiar e estabelece conceitos, princípios e instrumentos específicos para a formulação de políticas públicas. Segundo a lei, agricultor familiar e empreendedor familiar rural é aquele que pratica atividades no meio rural e que, ao mesmo tempo, não detém área maior do que quatro módulos fiscais, que utilize predominantemente mão-de-obra familiar, que tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao estabelecimento ou empreendimento e que dirija seu estabelecimento ou empreendimento juntamente com sua família. Estende-se a lei aos silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores.

Com o passar do tempo, percebe-se que as políticas públicas atuais voltadas para o meio rural apresentam uma grande diversidade e riqueza de instrumentos e perspectivas. Existe atualmente um número ampliado de políticas e programas públicos, nem sempre convergentes em seus objetivos e ações, que procuram cada um a sua maneira solucionar um problema reconhecido no meio rural. De uma perspectiva ampliada todos esses programas apresentam um propósito comum. Partem da tentativa do Estado de reduzir as disparidades econômicas e sociais consolidadas entre as áreas rurais e urbanas e do intuito de combater a pobreza rural.

Essas políticas, gestadas e implementadas por atores de diferentes naturezas (diferentes ministérios ou órgãos governamentais, atores não governamentais, agências internacionais de cooperação), refletem em seu corpo instrumental as diferentes abordagens sobre o meio rural em disputa no cenário atual. Ao mesmo tempo, debruçam sobre distintos problemas sociais e elegem variados segmentos sociais como público-beneficiário. Muitas vezes esses instrumentos ao serem lançados sobre determinado espaço se sobrepõem em processos nem sempre harmoniosos, mas conflituosos. A diversificação dessas políticas e a ausência de uma política de desenvolvimento nacional, que busque articular esses diferentes instrumentos, resultam, muitas vezes, na proliferação de espaços públicos de participação social e na fragmentação das políticas públicas. Esta observância traz para primeiro plano a importância potencial da articulação dos diferentes instrumentos de políticas públicas em ação nos territórios, e conseqüentemente a necessidade de melhor compreender as distintas dinâmicas que são postas em prática por essas diferentes políticas. A perspectiva deste exercício é reforçar as sinergias entre diferentes instrumentos com perspectivas de potencializar seus resultados, bem como minimizar possíveis contradições geradas na sua implementação.

Para a pesquisa aqui proposta, num primeiro momento, procuramos mapear algumas políticas públicas em curso no meio rural brasileiro. Nossa seleção de políticas levou em consideração quatro elementos principais. Em primeiro lugar, a amostra deveria evidenciar a grande diversidade encontrada nas políticas públicas em curso no meio rural – mas nem sempre restringidas ao campo, quer seja nos referenciais acionados, no público-beneficiário elegido, nos instrumentos desenhados, nas idéias que informam sua operacionalização e desenho etc. Em segundo lugar, privilegiamos políticas que apresentavam uma boa repartição geográfica, ou seja, cuja cobertura englobasse boa parte das áreas rurais brasileiras nas diferentes macro-regiões. Em terceiro lugar, buscamos políticas que apresentassem entre si distintos e diversificados processos e instrumentos de territorialização. E, em último lugar, buscou-se privilegiar aquelas políticas consideradas relevantes, ou com um papel importante, no contexto do meio rural brasileiro. Chegamos assim a uma amostra composta por treze políticas públicas: Luz para Todos, Sistema Único de Saúde - SUS, Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local - CONSADs, Educação do Campo, II Plano Nacional de Reforma Agrária, Programa Um Milhão de Cisternas Rurais – P1MC, Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais - PDSTR, Territórios da Cidadania, Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural - Proambiente, Programa Aquisição de Alimentos - PAA, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf, Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - Pronera e Arranjos Produtivos Locais - APL.

O relatório está organizado em cinco seções. Na primeira apresenta-se brevemente a metodologia de pesquisa adotada. Na seção seguinte caracterizam-se as políticas analisadas a partir do marco metodológico. A terceira seção é dedicada à apresentação da tipologia e a sua discussão. A seção que segue é enfocada nos temas transversais que afetam todas as políticas

públicas analisadas, embora em termos específicos. Na última seção, formulam-se as observações finais acompanhadas de algumas recomendações. Nos anexos o leitor encontrará um maior detalhamento do marco teórico orientador do estudo, bem como as fichas sintéticas contendo informações detalhadas das políticas analisadas.

1- Marco metodológico do estudo: uma análise comparativa em políticas públicas

A pesquisa se enquadra dentro de uma perspectiva de análise de políticas públicas, mobilizando diversos instrumentos e métodos analíticos. Sua metodologia fundamenta-se numa análise sequencial das políticas públicas enriquecida pela análise das idéias, dos interesses e das instituições em jogo, instrumento conhecido como método dos 3i.

A partir dessas opções metodológicas, a pesquisa foi realizada mediante a realização de três etapas.

A **primeira etapa** consistiu na definição dos elementos-base para a pesquisa. Desdobrou-se em atividades como: revisão bibliográfica, precisão da metodologia comparativa, determinação dos critérios de análise, seleção das políticas e programas públicos a serem analisados e caracterização das políticas escolhidas mediante a elaboração de fichas sintéticas, contendo informações e análises sobre cada uma das políticas. O objetivo das fichas sintéticas é garantir o armazenamento e a sistematização das principais informações das políticas públicas, de forma a facilitar o manuseio das mesmas, favorecendo o exercício comparativo.

No total, foram analisadas e trabalhadas treze políticas públicas. Ainda que algumas dessas políticas apresentassem uma abordagem setorial e nem sempre fossem específicas do meio rural, todas elas objetivam reduzir a pobreza e a marginalização de determinado público prioritário. A dimensão territorial, nos casos em que não se encontra mais explícita, se reflete na perspectiva de que a ampliação dos serviços públicos deve reconhecer e considerar as especificidades territoriais. Foram selecionados tanto programas que objetivam dispensar num determinado recorte territorial, por meio de instrumentos e concepções variadas, serviços públicos (educação, saúde, capacitação profissional etc.), como programas que visam a incentivar diferentes iniciativas territorializadas, sejam elas originárias da sociedade civil ou do governo.

A caracterização de cada uma dessas políticas realizou-se a partir de um conjunto de critérios de análise. De acordo com as opções metodológicas assinaladas anteriormente, os critérios foram definidos cruzando o método sequencial e o método dos três “i”. Desse exercício, foram elaboradas fichas sintéticas repartidas em cinco compartimentos ou blocos principais. Em cada um desses blocos procurou-se identificar como se relacionavam as idéias, as instituições e os interesses dos atores envolvidos na criação e implementação da política.

Tabela 1. Fichas Sintéticas: critérios de descrição das políticas públicas

1 – Definição (construção da agenda, processo de negociação)
Contexto
Origem das demandas e grandes temas da política (local, instância etc.)
Atores sociais responsáveis pela elaboração (Fórum, órgão)
Idéias – hipóteses que orientam o programa
Definição dos objetivos (setorial/único ou diversificados)
Público-alvo prioritário
2 – Implementação e Organização Territorial

Repartição de responsabilidades (diferentes níveis) Regras de mobilização dos recursos (origem) Instrumentos (formas de atingir os objetivos da política pública)
3 – Fiscalização
O controle social das políticas (mecanismos, instrumentos e dinâmicas) Espaços de exercício do controle social, despesas e ritmo
4 – Modificação e Adaptação
Mudanças feitas
5 – Avaliação
Grau de realização com respeito aos objetivos Resultados esperados e obtidos (sociedade civil)

O primeiro bloco refere-se à fase de definição da agenda e que procura dar conta de todos os processos de negociação e embates travados no momento de elaboração ou concepção da política. Num primeiro momento procura-se elucidar o contexto econômico e político em que isso aconteceu e de onde surgiram ou foram originadas as demandas que provocaram a criação da política. Procurou-se também identificar que segmentos sociais eram responsáveis pela elaboração e reivindicação da política, procurando compreender quais os grandes temas mobilizados neste momento. Por fim, procurou-se identificar os objetivos e qual o público-beneficiário da política pública.

No segundo buscou-se compreender como se daria a sua implementação e a organização territorial. O primeiro aspecto que se buscou perceber é como se daria a relação entre as distintas escalas no momento de implementação da política, lembrando que a forma como se articulam as decisões ao longo das escalas de poder, desde a federal à local, guardam estreita relação com a eficiência da política, ou seja, com os maiores ou menores desvios entre o que foi planejado e o que foi efetivamente realizado. Especial atenção dá-se aqui para as formas de repasses dos recursos ao longo do ciclo da política e aos instrumentos que são previstos pela política para alcançar seus objetivos.

O terceiro bloco refere-se à fiscalização, ou seja, às distintas formas de exercício do controle social da política, bem como à percepção se a mesma reservaria momentos ou arranjos específicos para o exercício desse controle.

No quarto bloco foi dada especial atenção às mudanças e possíveis adaptações sofridas pela política ao longo de seu ciclo de vida. Compreende-se aqui que as políticas públicas apresentam uma dimensão de aprendizado, em que constantemente seus resultados são avaliados e monitorados com vistas a adaptar melhor esses instrumentos à realidade em que a política é implementada.

No quinto bloco foi dada uma maior atenção aos processos de avaliação da política pública, tanto pela sociedade civil quanto pelas entidades governamentais. Cabe precisar que o principal interesse desta sequência é de ordem heurística - ao permitir organizar a observação - uma vez que a vida real de uma política pública pode distar-se de maneira expressiva de uma sequência linear.

A **segunda etapa** foi a construção da tipologia, cuja finalidade era estabelecer uma representação geral da diversidade das políticas com enfoque territorial, buscando posicionar cada uma delas com relação a esse marco geral. Para a definição da tipologia partimos da identificação, em cada política selecionada, dos mecanismos de territorialização acionados para garantir que aquela política chegue efetivamente e com os menores desvios possíveis ao território e aos atores que deverão ser seus beneficiários finais.

Em primeiro lugar, buscamos diferenciar as formas pelas quais o Estado articula-se entre as suas distintas esferas da administração pública, incluindo atores governamentais ou não. Nesta etapa, pudemos distinguir, de forma geral, dois grandes grupos de políticas públicas. O primeiro apresenta uma dinâmica mais descendente (*top-down*), em que as decisões, as informações e os recursos deslocam-se em maior intensidade das esferas mais ampliadas para as menos. O segundo grupo apresenta dinâmica diferenciada, combinando ora movimentos descendentes (*top-down*), principalmente com relação às decisões e recursos, com fluxos ascendentes (*bottom-up*). Estas últimas contam com uma maior participação e influência dos atores, governamentais ou não, que estão no nível do território.

Uma vez percebido esse primeiro agrupamento entre as políticas, passamos a analisar as diferenças manifestadas no interior desses grupos. Esta análise deu-se com base em dois elementos diferenciadores: no grau de autonomia e no compartilhamento de responsabilidades entre atores sociais e esferas; e na origem da política analisada, ou seja, se foi originada na sociedade civil ou no próprio Estado.

Adicionalmente, esta tipologia será complementada com a descrição do perfil de cada política, destacando, por fim, as práticas mais promissoras em termos de governança territorial.

A **terceira etapa** consistiu na análise pormenorizada das políticas territoriais mediante entrevistas com gestores. O roteiro aplicado era composto de três itens que, analisados em conjunto, fornecem um quadro explicativo dos instrumentos acionados pelas distintas políticas públicas ao se territorializarem. No primeiro aprofundou-se como se daria na prática o processo de territorialização da política em questão, identificando as escolhas efetuadas nos momentos críticos e as dificuldades encontradas. Nesta ocasião buscou-se compreender também como são definidos os distintos territórios, materiais ou imateriais, criados ou reforçados por cada política. Atenção específica foi dada em seguida aos mecanismos de articulação vertical e horizontal acionados pelos diferentes atores nas distintas esferas de poder. Neste ponto, procurou-se explicitar os instrumentos de repasse de recursos, bem como aqueles que buscam garantir a coerência dos objetivos ao se caminhar de uma esfera de governança mais ampliada à local. Passou-se então para a análise e reconhecimento dos distintos processos e instrumentos de avaliação e adaptação das políticas públicas ao longo do seu ciclo de vida.

Foram realizadas duas viagens a Brasília. Na primeira viagem, em setembro de 2009, foram realizadas sete entrevistas relacionadas às seguintes políticas públicas: Territórios da Cidadania, Pronaf, SUS, Pronera, CONSAD, Luz para Todos e APLs. Na ocasião da viagem tivemos também a oportunidade de participar de uma audiência pública na Câmara dos Deputados, cujo objetivo era aprofundar a reflexão acerca do Pronera, sua importância e legitimidade. A audiência inseria-se no contexto de crescimento da contestação desta política por conta do Tribunal de Contas da União - TCU. Na segunda, realizada em dezembro de 2009, foram entrevistados gestores responsáveis pelas seguintes políticas: Territórios da Cidadania, Sistema Único de Saúde e Educação do Campo. Nesta última rodada de entrevistas, além do roteiro anteriormente apresentado, procuramos focar também na relação entre as políticas em questão e o programa Territórios da Cidadania.

2 - Caracterização das Políticas Públicas Selecionadas

Nesta seção procuraremos de forma breve analisar as políticas públicas com base nos três “is”. A partir de uma descrição geral de suas características e do contexto que marcou seu surgimento, partiremos para uma análise pormenorizada conforme as idéias, os interesses e as instituições que se encontravam em jogo no momento em que a política foi desenhada e

implementada. Para um entendimento mais detalhado da política, sugerimos ao leitor consultar as fichas sintéticas localizadas no anexo II do relatório.

2.1 - Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica (Luz para Todos)

Criado em 2003, este programa objetiva reduzir a marginalização via a difusão da energia elétrica, seja por interconexão com a rede elétrica nacional ou com geração descentralizada. O acesso à energia é interpretado como um vetor para o desenvolvimento e para o combate à fome e à pobreza rural. Priorizam-se as populações mais carentes e as instituições que atendam públicos coletivos como escolas, associações etc. O programa busca, a partir do reconhecimento da desigualdade existente entre os territórios no que concerne à disponibilidade da energia elétrica, e que geralmente coloca em posições opostas as áreas rurais e urbanas, direcionar suas ações prioritariamente para aquelas áreas até então marginalizadas.

A acentuação do processo de redemocratização, nos anos 1980/90, coloca de vez na agenda dos movimentos sociais a necessidade de aumento da participação nas decisões públicas e de ampliação dos serviços públicos, dentre eles a energia elétrica. O tema, contudo, só entrou definitivamente para a agenda política governamental no período recente, mais especificamente, nos anos 2000. Esta incorporação se deu graças à existência de uma janela de oportunidade aberta com o início do primeiro governo Lula, uma vez que o tema se adequava à priorização da redução da pobreza no meio rural.

Antes da formação do Luz para Todos, havia uma experiência de política pública nesta mesma linha: o Luz no Campo, de 1999, do governo de Fernando Henrique Cardoso. O Luz no Campo tinha por objetivo eletrificar residências no meio rural e, com isso, elevar o índice de eletrificação rural. Esta experiência inicial, no entanto, não havia representado uma quebra no paradigma de políticas de eletrificação para o meio rural implementadas até então, uma vez que sua operacionalização baseava-se no financiamento pelo Estado de parte dos custos das distribuidoras e/ou no repasse de outra parte dos custos para o consumidor.

O Luz para Todos, em contraste, surge com um novo desenho bastante inovador. O programa coloca o acesso ao serviço público de energia elétrica como um direito de todos os cidadãos e confere ao Estado, e parte às distribuidoras, a obrigação de garantir a realização desse direito. Seu instrumental se assenta, portanto, na idéia da energia como um direito social, a ser garantido pelo Estado como condição para o exercício de uma cidadania plena. A política defende que a conexão de territórios isolados à rede nacional de energia, ou o fornecimento dos serviços de energia elétrica via oferta descentralizada, determinaria a abertura de novas oportunidades econômicas e sociais para aquelas comunidades implicando na conformação de novas dinâmicas de desenvolvimento. A coordenação da oferta de energia elétrica com a ampliação dos serviços públicos básicos (saúde, educação) e de oportunidades econômicas contribuiria para a criação de condições para um círculo virtuoso do desenvolvimento.

A universalização, neste caso, precisa atender duas vertentes. Ela deve garantir a ampliação das redes elétricas e de fontes de geração alternativas de energia e, ao mesmo tempo assegurar o acesso contínuo a esse serviço, garantindo que as famílias tenham renda suficiente para arcar com os custos desse serviço. Esta última coloca a necessidade de não apenas abrir o acesso à energia, mas de garantir dinâmicas de desenvolvimento que possibilitem que as famílias conservem o acesso a esse serviço. As idéias periféricas do programa são, assim, o desenvolvimento (e principalmente o direito ao desenvolvimento) e o

combate à pobreza rural. O direito ao desenvolvimento traz a noção de que todos os segmentos sociais, independente de critérios, têm direito ao desenvolvimento como um direito fundamental e universal. A energia elétrica é situada nesta perspectiva, como um direito sem o qual as pessoas estariam seriamente limitadas para desenvolver suas capacidades e criar oportunidades, comprometendo o exercício de sua cidadania. Outra idéia periférica é o combate à pobreza rural e, principalmente, o combate à fome colocando a oferta de energia elétrica não como a finalidade única do programa, mas como um vetor para o desenvolvimento socioeconômico das comunidades rurais, em particular, o desenvolvimento de capacidades produtivas comunitárias. Desta constatação tem-se que o programa não se limita a ampliar as redes de eletrificação, mas busca fazer do acesso à energia elétrica uma forma de ampliação do acesso a outras políticas públicas que estavam ausentes no meio rural. Para isso procura articular com as ações do Ministério de Minas e Energia (MME) ações de outros ministérios, como o ministério do Desenvolvimento Agrário; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; da Educação; da Saúde; da Defesa; e da Ciência e Tecnologia. Estas ações são viabilizadas mediante convênio entre as MME e outros atores institucionais.

Uma vez reconhecida como uma política setorial diferenciada, o Luz para Todos direciona suas ações para aquelas comunidades e famílias que não possuem acesso ao serviço de energia elétrica. Estes segmentos em grande parte localizam-se nas áreas rurais e em localidades que apresentam baixos indicadores socioeconômicos e de qualidade de vida. Desta forma seu público constitui-se prioritariamente de assentados e acampados, populações e comunidades tradicionais, sem terras e agricultores familiares que apresentam renda inferior a três salários mínimos. Dirige-se, portanto, aos segmentos mais empobrecidos e fragilizados do meio rural brasileiro. Os interesses que estão em jogo no programa giram, portanto, em torno desses grupos sociais e das organizações e movimentos sociais e sindicais representativos de seus interesses.

Para sua operacionalização o programa coloca em marcha uma dinâmica institucional centrada em quatro núcleos de atores principais que se articulam ao longo das esferas com o objetivo de fazer com que o programa chegue efetivamente ao seu público-alvo. Na esfera federal, ainda que se tenha a Comissão Nacional de Universalização e o Comitê Gestor Nacional, que efetivamente atua como instituição administradora central do programa é o Ministério de Minas e Energia (MME). É ele quem coordena toda a operação, estabelecendo as políticas e ações do programa, sendo o primeiro núcleo da escala operativa da política. Ainda no plano federal, temos a Eletrobrás que atua como operadora central e principal instância de fiscalização. É ela quem estabelece as metas de eletrificação, bem como os respectivos responsáveis pelo seu atendimento, quem aporta os recursos, quem assina os contratos com as concessionárias e quem fiscaliza (física e financeiramente a execução do programa). Constitui, portanto, o segundo núcleo operativo. No plano estadual tem-se o Comitê Gestor Estadual (CGE) que é a principal instância de articulação e de gestão da política no nível local e regional, articulando simultaneamente os fluxos de informações, decisões e recursos descendentes e os demais fluxos, em grande parte de informações, ascendentes. Ele é integrado pelo MME, pelas agências reguladoras estaduais, pelas distribuidoras de energia elétrica, por representantes do governo estadual, de prefeituras e da sociedade civil (quase sempre minoritária). É o CGE que faz a articulação entre as demandas do território e os planos de operacionalização da política desenhados nas esferas mais amplas, bem como quem estipula as prioridades de atendimento. Corresponde, portanto, ao terceiro núcleo operativo. E no plano local encontra-se o quarto núcleo operativo composto pelas concessionárias e cooperativas de eletrificação rural e as operadoras regionais e locais e os agentes comunitários. As concessionárias e cooperativas colocam em marcha as metas e os

instrumentos estabelecidos nas demais esferas, numa dinâmica ascendente, e os agentes comunitários identificam as demandas e as vocações econômicas do território e as encaminham para o CGE, numa dinâmica prioritariamente ascendente.

O programa Luz para Todos é, logo, uma política pública que visa a organização no espaço da oferta de um de serviço público que é ao mesmo tempo um direito para os beneficiários e um dever para o Estado. Prioriza neste sentido os segmentos mais isolados e empobrecidos da população. Alicerçado na preocupação de universalização de serviço público com eficiência, seu funcionamento se enquadra, sobretudo, numa lógica de escolha racional, respeitando a organização administrativa em vigor. Chama a atenção o papel destacado da coordenação no nível estadual no funcionamento geral do programa.

2.2 - Sistema Único de Saúde (SUS)

Constitui um programa que busca, por meio da descentralização, universalizar o acesso à saúde. Anteriormente, a assistência médica estava a cargo do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), ficando restrita aos empregados que contribuíssem com a previdência social. Os demais, quando atendidos, ficavam a cargo de serviços filantrópicos. Com o Sistema Único de Saúde isso muda, ampliando-se o público que tem acesso aos serviços públicos de saúde, incluindo um terço da população que antes não era atendido. Fazem parte do SUS os centros e postos de saúde, hospitais - incluindo os universitários, laboratórios, hemocentros (bancos de sangue), além de fundações e institutos de pesquisa, tais como a Fiocruz (Fundação Oswaldo Cruz) e o instituto Vital Brasil.

O programa é fruto de uma grande mobilização e pressão popular, levada a cabo pelos movimentos sociais, partidos, parlamentares, entidades sindicais e pessoas, num contexto de redemocratização da sociedade brasileira. A pressão popular traz a saúde para a agenda governamental que passa então a ser objeto de políticas públicas. E num contexto de muitas transformações no cenário político brasileiro. Era um período em que se aprofundava o processo de redemocratização depois de um longo tempo de ditadura militar. Este movimento tinha como sua principal bandeira a idéia de que “Saúde é Democracia”. Na VIII Conferência Nacional de Saúde (1986), cerca de cinco mil pessoas discutiram a saúde como direito, o que serviu de base para a CF 1988. Em 1990, com a Lei 8.080, instituíram-se as diretrizes de organização e funcionamento do programa.

A idéia central do programa, em parte semelhante ao Luz para Todos, é a universalização dos serviços sociais. A saúde é vista como um direito fundamental garantido na CF de 1988, direito de todos os cidadãos brasileiros e dever do Estado. É alicerçado nos seguintes princípios ético-políticos: a universalidade, a integralidade, a equidade e a participação popular. Pela universalidade, tem-se que todo e qualquer cidadão tem o direito de ter acesso ao serviço público de saúde em território nacional, independente da renda, cor, raça ou localização. O serviço de saúde deve garantir a integralidade, ou seja, o atendimento de ações de promoção, de prevenção e de recuperação da saúde. A igualdade determina que qualquer cidadão, independente dos critérios adotados tenha o mesmo acesso aos serviços de saúde. A equidade refere-se à criação de acesso para todos, com especial foco nos segmentos excluídos dos serviços de saúde. E a participação social institucionalizada nos conselhos municipais e estaduais de saúde. O programa não fica restrito ao meio rural, ainda que os municípios rurais normalmente sofram em maior intensidade de um serviço de saúde público de menor qualidade.

Os interesses, no caso do SUS, não se encontram polarizados em torno de um determinado público-alvo, uma vez que o programa prevê o acesso de todo e qualquer cidadão

brasileiro ao serviço público de saúde em território nacional, seja rural ou urbano. Contudo, com base no princípio da equidade, observa-se maior preocupação no atendimento daqueles segmentos excluídos ou com acesso dificultado à saúde pública. Neste sentido, observa-se que o SUS vem incorporando progressivamente instrumentos ou linhas de ação que buscam captar as particularidades e especificidades desses segmentos sociais como forma de aproximar-se dos territórios e das populações que vivem neles.

O SUS é um programa de prestação de serviço público, cujos fundamentos e racionalidade são semelhantes àqueles observados no Luz para Todos. Sua dinâmica de territorialização obedece a uma lógica racional que busca universalizar o acesso ao serviço público com eficiência e otimização de recursos. Como o programa precedente, o SUS é coerente com o marco jurídico. Estrutura-se num dispositivo, por excelência, descentralizado em que cada esfera da administração pública tem bem definida a sua responsabilidade e, ao mesmo tempo, autonomia para atuar livremente naquilo que lhe diz respeito.

2.3 - Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido: Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC)

De uma perspectiva geral trabalha na ampliação do acesso à água pelas famílias rurais, principalmente no Semi-Árido, por meio das cisternas de placas construídas pelas próprias comunidades. De uma perspectiva ampliada, a política busca construir uma nova relação homem-natureza baseada na convivência com o semi-árido, a partir da consolidação de experiências dos movimentos e organizações sociais do semi-árido. A partir das cisternas elabora-se uma nova lógica de realização de políticas para a seca. Substitui-se a visão das políticas governamentais tradicionais de combate à seca que colocavam o semi-árido como uma área problema, por uma visão do semi-árido como local de vida de riqueza. Mais do que difundir o uso das cisternas, realiza um trabalho de formação política, rompendo a dominação das elites que muitas vezes se expressava no domínio da água no semi-árido, restabelecendo a auto-estima e criando novas formas de convivência com o Semi-Árido.

O P1MC é política pública que foge à dinâmica da maioria das políticas governamentais, pois não obedece à trajetória tradicional do problema social que se transforma em objeto de política pública, incorporado à agenda governamental e consolidado numa política pública. Trata-se de uma iniciativa que é gestada no seio da sociedade civil e que é desenhada a partir das experiências de mais de 900 organizações e movimentos sociais e sindicais que hoje estão articulados em torno da Articulação do Semi-Árido (ASA). A ASA surgiu em 1999 durante a realização do Fórum Paralelo da Sociedade Civil à III Conferência das Partes da convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação (COP3). O P1MC se origina neste contexto como uma ação concreta a ser encaminhada e implementada pela ASA. Surge como projeto piloto com apoio do Ministério do Meio Ambiente, em 2001. Em 2003 o P1MC é definitivamente incorporado ao quadro de políticas públicas do governo brasileiro, primeiro no Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à fome (MESA) e depois, em 2004, no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que acabava de ser criado, tornando-se uma política governamental. Esse movimento amplia seus recursos (políticos e financeiros), bem como sua abrangência. Neste processo, todavia, a sociedade civil, por meio da ASA continua tendo um forte protagonismo e controle sobre todos os processos do P1MC.

O primeiro grande tema da política pública está relacionado com a busca de formas alternativas de desenvolvimento pela sociedade, por meio da criação de soluções alternativas a problemas sociais antigos. Desta forma, ao contrário das políticas tradicionais que colocavam a seca como um problema a ser combatido por meio de políticas emergenciais, o

P1MC busca desenvolver junto às famílias do semi-árido uma nova forma de convivência com o semi-árido e com a restrição de recursos hídricos. Os temas periféricos da política giram em torno do fortalecimento social, da gestão compartilhada, da descentralização e participação social, da mobilização e emancipação e do desenvolvimento sustentável. O fortalecimento social está relacionado à própria dinâmica do projeto, uma vez que foi todo elaborado, desenhado, implementado e gerido pela sociedade civil, em particular pelas organizações e movimentos sociais do semi-árido. A gestão compartilhada enfatiza a importância que a sociedade civil assuma também o controle dos processos e das políticas públicas, buscando parcerias com governos e outras entidades governamentais na sua realização. Isso quebra de certa forma com a visão que coloca as políticas públicas como sendo área de controle exclusivo da administração pública e ao mesmo tempo incentiva a instauração de dinâmicas *bottom-up* nos processos de construção e implementação das políticas públicas. Coloca também a importância da articulação em rede em todas as etapas da política pública, consolidando um processo descentralizado em que diferentes escalas e atores se articulam ao longo de todas as fases da política cada qual com sua responsabilidade e competência. A mobilização social e a emancipação trazem para todas as etapas da política a importância da formação política e da construção de uma nova cultura surgida da base dos movimentos sociais e que rompe com a dominação das elites no semi-árido a partir do controle da água. E, por último, figura a temática do desenvolvimento sustentável e que busca por meio de tecnologias alternativas e inovações locais, como as cisternas de captação da água da chuva, resolver o problema da escassez dos recursos hídricos e ao mesmo tempo proporcionar educação ambiental às populações do semi-árido, no sentido de se realizar um uso mais sustentável dos recursos naturais, neste caso, da água.

O público interessado nesta política abrange todas as organizações e movimentos sociais do semi-árido reunidos na ASA bem como as populações das áreas consideradas semi-árido no Brasil, em particular, os agricultores familiares do nordeste brasileiro. Trata-se desta forma dos segmentos mais pobres e fragilizados da agricultura familiar e, normalmente, aqueles que sofrem maiores carências em infra-estrutura, de recursos produtivos e de acesso às políticas públicas. Os critérios de prioridade nas políticas demonstram claramente o perfil desses grupos sociais. Normalmente são famílias moradoras de áreas com baixos indicadores socioeconômicos e de desenvolvimento e onde existem muitas crianças e adolescentes em situação de riscos e vulnerabilidade.

A institucionalidade criada pelo programa busca articular de forma não-hierárquica e descentralizada diferentes atores. A captação de recursos e a alocação dos mesmos se dá em todas as escalas operativas do programa. As bases locais, normalmente da sociedade civil e com pequena participação das entidades governamentais, são as executoras diretas do programa. É nessa escala que se dão efetivamente as atividades de planejamento e as tomadas de decisões relacionadas à implementação da política nas localidades. Elas informam constantemente as bases microrregionais e estaduais sobre o andamento do programa numa dinâmica ascendente. As unidades estaduais ou microrregionais são outro elo forte da política. Elas são informadas a todo o momento sobre o andamento da política por meios das bases locais e ficam a cargo delas a implementação do P1MC nos estados, unindo e articulando as distintas localidades. É responsável pela alocação dos recursos e transferência dos mesmos, pela articulação de todas as esferas, bem como fornece todo o suporte técnico e operacional às equipes locais em todas as fases do programa. As bases microrregionais e estaduais fazem toda a articulação com as esferas superiores (nacionais e internacionais), operando na captação de apoios e recursos para a política. No nível federal tem-se a unidade gestora central, a associação P1MC, que é uma organização da sociedade civil de interesse público (um OSCIP) que articula as esferas superiores, capta e realoca os recursos financeiros

recolhidos diretamente para as demais unidades. Toda a dinâmica operacional e todas as fases do processo decisório, portanto, encontram-se nas mãos da sociedade civil articulada em rede, tendo uma interferência mínima das entidades governamentais.

O PIMC ultrapassa os limites tradicionais do conceito de política pública, uma vez que é gestado, elaborado, implementado e controlado pela sociedade civil. Melhor se enquadraria, assim, na noção de ação pública, que implica a participação de atores diversificados e a multiplicação dos fóruns de articulação (LASCOUMES & LE GALES, 2007). Reconhecem-se estratégias de desenvolvimento endógeno e elementos de economia social ou solidária alicerçados por um corpo normativo estruturado a partir de uma representação coletiva de um novo modelo de desenvolvimento para o Semi-árido. Os interesses em jogo são referentes aos agricultores familiares e as instituições são criadas diretamente pelos movimentos sociais, com a participação periférica do Estado.

2.4 - O Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR)

O PDSTR busca o fortalecimento dos atores sociais do território em torno da construção participativa de um plano de desenvolvimento e da elaboração de projetos coletivos territoriais para o meio rural. O programa, cuja origem está relacionada com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, em 2004, busca fortalecer os atores sociais do território e implementar planos de desenvolvimento que contemplem as perspectivas locais de forma participativa.

Origina-se de uma linha de ação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) chamada Infraestrutura e serviços municipais e que durou de 1997 a 2002. Esta linha destinava recursos públicos para o município, a serem geridos e alocados por um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável em projetos coletivos para o desenvolvimento das áreas rurais do município. Ainda que em muitos casos os conselhos municipais tenham se tornado um importante espaço de discussão dos atores locais, em outras situações, esta instância de participação acabou frequentemente sendo apropriada pela prefeitura e pelas entidades ligadas à administração pública local. Adicionalmente, havia a discussão de que os processos de desenvolvimento deveriam ser pensados em termos de dinâmicas não restringidas a um único município, mas pensadas em escalas ampliadas contemplando localidades que tinham características naturais e socioeconômicas próximas. Enfatizam que uma escala intermediária, mais ampla que o município e mais restrita que o estado, poderia potencializar os seus resultados e favorecer o maior dinamismo econômico das áreas rurais. É fruto também do reconhecimento de que as áreas rurais têm um importante papel no desenvolvimento do Brasil, concentrando uma significativa parcela da população, em especial populações mais pobres e com menor acesso às políticas públicas. Todos esses fatores somados reforçavam a discussão em torno da abordagem territorial do desenvolvimento que no primeiro mandato de Lula encontra sua janela de oportunidades.

O principal tema da política está relacionado com o modelo de desenvolvimento e com o reconhecimento de que as políticas de desenvolvimento rural implementadas ao longo do tempo (em especial da última década com a acentuação da orientação neoliberal), ainda que tivessem gerado em algumas áreas dinamismo econômico, pouco haviam contribuído para a resolução de problemas estruturais como a fome e a permanência de patamares altíssimos de desigualdade entre classes sociais e entre as áreas rurais e as urbanas. Voltava-se à discussão da necessidade de conformação de um novo modelo de desenvolvimento rural que fosse baseado nos recursos endógenos dos territórios, e que considerasse ao mesmo tempo os fluxos exógenos potencializadores de seus resultados. A temática do desenvolvimento territorial

prioriza também um conceito de desenvolvimento ampliado, que mais do que o crescimento econômico, busca conciliar avanços na área social, cultural e ambiental, calcado em resultados e impactos relacionados com o bem viver. Como temas periféricos emergem um novo conceito de ruralidade e, ao mesmo tempo, acentua-se o reconhecimento de que as áreas rurais brasileiras são mais amplas e importantes para se pensar no desenvolvimento do país do que se pensava tradicionalmente.

O recorte territorial do PDSTR é definido a partir de critérios múltiplos definidos pela SDT e que têm na presença da agricultura familiar, de assentamentos rurais e de povos e comunidades tradicionais seus principais traços. A política pública é dirigida então para os territórios, entendidos como o espaço físico que obedece a critérios multidimensionais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições e no qual se reconhece uma população formada por grupos sociais distintos, mas que conformam uma identidade e coesão social. Os territórios correspondem ao grupamento com municípios que possuem uma densidade demográfica inferior a 80 hab/km², cuja população seja inferior a 50 mil habitantes, e que ao mesmo tempo apresentem população formada de agricultores familiares, assentados ou acampados e populações e comunidades tradicionais. Normalmente, esses correspondem a áreas rurais e detentoras de dinâmicas majoritariamente rurais e com baixos indicadores de desenvolvimento econômico e social, concentrando, normalmente áreas empobrecidas e com um baixo dinamismo econômico.

O PDSTR é um programa diferenciado e focado exclusivamente no setor da agricultura familiar e dos povos e comunidades tradicionais, fomentando a definição de projetos coletivos territorializados criados pelos atores sociais de acordo com suas características sócio-culturais. Os mecanismos de atuação do Estado nesta política obedecem a uma lógica de seleção para a intervenção. Assim, as áreas rurais detentoras de graus mais elevados de pobreza rural são elencadas e identificadas a partir de critérios previamente selecionados pela esfera federal, com o objetivo de serem receptoras de esforços mais concentrados de superação da pobreza e dinamização econômica. Neste grupo a participação social na política pública é enfatizada e fomentada em determinadas fases, o que pode ser percebido claramente na composição dos colegiados territoriais.

2.5 - Territórios da Cidadania

Objetiva articular um conjunto de políticas para o meio rural. Tendo em vista que a pobreza é um fenômeno multidimensional e multissetorial, o programa busca organizar e articular as ações de diferentes áreas do governo em torno de um único espaço geográfico, o território, com o objetivo unificado de combater a pobreza rural.

As demandas pela articulação das políticas públicas no território e a ampliação da participação de diferentes atores sociais no processo de elaboração, gestão e implementação de políticas públicas possuem uma origem antiga. Contudo, ela se torna mais evidente após a experiência da SDT com a política dos territórios de identidade. A experiência acumulada com a política territorial e a janela de oportunidade aberta por ocasião do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, estabelecem as condições para o lançamento do programa Territórios da Cidadania em 2007. Nota-se que neste período a agenda de políticas públicas do governo passa a ter de uma forma geral dois pontos centrais: a manutenção de níveis mais elevados de crescimento econômico, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento; e a redução concomitante da pobreza, como ação complementar às políticas de cunho desenvolvimentista, calcadas no crescimento econômico. O segundo desafio viria a ser cumprido com políticas sociais para áreas prioritárias e, mais tarde, com o programa Territórios da Cidadania. O programa é gestado como um PAC social, em princípio

pensado para os assentamentos rurais e, depois, estendido para um público ampliado. Depois acaba sendo redesenhado originando os Territórios da Cidadania, buscando combinar os objetivos políticos com a experiência e acúmulo da SDT com a política territorial. O programa, neste sentido, sai da coordenação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e passa a ser gestado e articulado diretamente pela Casa Civil.

A principal idéia por trás do Programa é que a conformação de um processo de desenvolvimento incluyente requer ações multissetoriais aplicadas de forma direcionada a áreas prioritárias, normalmente mais carentes. Surge como uma política pública que pretende de uma só vez agir sobre problemas estruturais que normalmente são encontrados em áreas mais pobres e que obstaculizam os processos de dinamização econômica, ao mesmo tempo, em que busca impulsionar o projeto de desenvolvimento que os atores locais vislumbram para o território. Como idéias periféricas têm-se um modelo de desenvolvimento sustentável, que não se centra somente na dimensão produtiva e econômica, mas inclui também aspectos sociais, culturais e ambientais e a necessidade de que as políticas públicas sejam construídas e implementadas com ampla participação social. E, por fim, a visão de que o combate à pobreza num determinado território requer ações diferenciadas e que ao mesmo tempo sejam articuladas entre distintos atores e esferas.

Os territórios do TC foram escolhidos dentre os 164 territórios de identidade apoiados pela SDT. Somente três não obedeceram a essa regra. Tornaram-se Territórios da Cidadania aqueles que apresentavam os menores IDH e a maior presença de agricultores familiares, quilombolas e indígenas, maior número de beneficiários do Bolsa Família, maior número de municípios com baixo dinamismo econômico e maior organização social. Suas ações são voltadas para todos os segmentos sociais do território, com uma maior ênfase nas áreas e segmentos mais pobres.

O modo de operação do TC é bem semelhante ao PDSTR, ainda que o TC apresente um menor espaço de atuação para a sociedade civil e tenha uma dinâmica mais *top-down*. No plano territorial, os colegiados continuam a reunir representantes da sociedade civil, dos movimentos sociais e dos governos, contudo esses colegiados passam a ser paritários. A sociedade civil passa a ocupar apenas metade dos assentos (no PDSTR ocupava 2/3). Esses colegiados recebem dos ministérios uma matriz com todas as políticas direcionadas ao territórios, dentre eles aqueles recursos destinados ao PDSTR. Na maioria dos casos, esse colegiado funciona como uma instância consultiva. Só permanecem deliberativos nas decisões referentes aos recursos repassados pela SDT, por meio da política territorial. No plano estadual tem-se o Comitê de Articulação Estadual (CAE), instância que faz toda a ligação entre os ministérios e o colegiado. É no CAE que os projetos são aprovados, e repassados para a esfera federal. O CAE só apresenta assentos para os representantes governamentais (esfera federal, estadual e municipal) e é consultivo e propositivo. E no plano federal há o Comitê Gestor Nacional (CGN), composto pelos secretários executivos de todos os ministérios que compõem o programa. É nesta instância que a maior parte das decisões das políticas é tomada, pois eles definem as diretrizes da política, bem como definem as matrizes de políticas que serão encaminhadas para cada território. Deve-se observar que a implementação do programa TC não interfere no funcionamento dos programas setoriais que já eram tocados pelos outros ministérios.

Observa-se que o Programa Territórios da Cidadania é um dispositivo objetivando a concentração e articulação de políticas públicas setoriais em determinados recortes territoriais o que pode ser analisado como uma preocupação de governança de políticas públicas. Sua preocupação e propósitos, portanto, são distintos daqueles observados nas outras políticas. Suas ações voltam-se para a geração de resultados diretamente sobre os mecanismos e formas que o Estado põe em marcha para realizar intervenções no espaço público.

2.6 - Arranjos Produtivos Locais (APL)

Após a identificação da principal atividade econômica –setorial- desenvolvida no território, os APLs buscam fomentar o desenvolvimento dessa atividade focando, em especial, nos seus encadeamentos econômicos. O programa enfatiza de forma mais acentuada a dimensão econômica dos territórios em questão e busca, por meio da organização territorial dos atores produtivos em torno de um setor, dinamizar a economia local e promover o seu desenvolvimento.

Sua criação responde à percepção pelas políticas públicas de que as micro e pequenas empresas apresentam limitações para competirem de forma isolada e da necessidade de incentivar a cooperação e a complementaridade entre elas. O apoio governamental, ao contrário das políticas tradicionais de desenvolvimento, passa a focar não as empresas individualizadas, mas o conjunto de firmas, investindo na vocação econômica do território. Ao entrar na agenda governamental, o APL foi elaborado e gestado a partir de um Grupo de Trabalho reunindo representantes de diversos ministérios (2003 – 2005).

Nos APLs a idéia central é que o desenvolvimento é mais facilmente alcançado ao se direcionar as políticas públicas para os arranjos produtivos locais identificados no território. Os arranjos são identificados como aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais em torno de um setor específico, envolvendo vínculos de cooperação e de complementaridade. Seu objetivo é potencializar os resultados do desenvolvimento por meio da criação e aproveitamento de economias externas, ou seja, vantagens não intencionais resultantes da concentração de empresas similares em uma única localidade. O desenvolvimento é enfocado via a inclusão econômica e a cooperação entre atores econômicos localizados no território (geograficamente próximos) e participantes de uma mesma cadeia produtiva, ou pelo menos, de um mesmo setor de atividade. Como temas periféricos têm-se a governança, ou seja, a necessidade de se incentivar e focar nos principais modos de coordenação, intervenção e participação dos diferentes atores constituintes do APL nas instâncias locais de decisão. Outra idéia periférica da política é a importância dos processos endógenos de desenvolvimento, que colocam o centro de desenvolvimento econômico no plano local, com planos e estratégias pensadas de fora para dentro do território em questão.

Como se centra nos micro e pequenos empreendimentos em torno de uma cadeia produtiva, ao interferir no território, o APL atinge prioritariamente os estabelecimentos da agricultura familiar mais consolidados. Normalmente são os estabelecimentos mais capitalizados e com maiores competitividade e capacidade de agregação de valor à sua produção. Entram aqui os pequenos empreendimentos de produção familiar e as agroindústrias familiares do território.

A institucionalidade do APL tem na esfera federal sua instância decisória mais forte. A esfera federal fixa as regras, a metodologia e administra as capacitações necessárias para a implementação do dispositivo no território. É na esfera federal que se avaliam a conformidade jurídica dos projetos do APL, se mobilizam os recursos financeiros e se situa o Grupo de Trabalho Permanente que congrega diferentes ministérios e pensa a articulação das ações. O principal elo de articulação, contudo, situa-se no nível estadual. É o Núcleo Estadual que atua como principal elo de articulação entre o local, onde está o arranjo a ser incentivado e seus atores, e o federal, onde se tomam as decisões quanto à política. O núcleo estadual é notadamente responsável pela elaboração do plano de trabalho, com metas de curto, médio e longo prazos, que se caracteriza por ser o principal eixo norteador de todos os APLs do estado.

É a partir da interação entre os empresários e o núcleo estadual que nascem e se desenvolvem os APLs.

O programa APL é um programa de incentivo dos atores econômicos localizados, numa lógica de economia territorial de tipo distrito industrial ou de conglomerado de empresas (*Clusters*). O público-alvo são os pequenos e médios empreendedores, rurais ou não, bem inseridos em cadeias produtivas. Espera-se do projeto a geração de um processo de encadeamentos positivos que transborde para os demais atores e setores do território.

2.7 - Programa Aquisição de Alimentos (PAA)

Ação do programa *Fome Zero* que alia o combate à miséria e à situação de insegurança alimentar com a inclusão social e facilitação da comercialização de produtos provenientes de agricultores familiares e suas organizações. O PAA atua por meio do fortalecimento de canais curtos de produção que possibilitam o incentivo e fortalecimento de um melhor acesso a mercados institucionais pela agricultura familiar e, ao mesmo tempo, garantem uma maior segurança alimentar para o público-beneficiário da política. Surge a partir do programa Comunidade Solidária em 2003, no primeiro mandato do presidente Lula.

A fome não é um problema social recente no Brasil. Contudo, sua inclusão na agenda de políticas públicas do governo é um fenômeno relativamente novo no país. Ela passou a ter um maior destaque na década de 1990, quando ocorreu um maior envolvimento dos atores sociais, órgãos governamentais e agências multilaterais nacionais e internacionais com a iniciativa da Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria pela Vida. Contudo, só é criada efetivamente uma política de Estado voltada para o combate à fome no primeiro governo Lula, com o Programa Fome Zero.

A principal idéia por trás do PAA é a promoção do desenvolvimento com inclusão social por meio do desenho de políticas diferenciadas e dirigidas especificamente para segmentos da agricultura familiar. O programa busca promover a geração de renda, fortalecer canais alternativos de comercialização e a inclusão social de segmentos fragilizados do território utilizando-se para isso instrumentos de fortalecimento da agricultura familiar. Como idéias periféricas, porém não menos importantes, estão a noção de segurança alimentar e nutricional e a necessidade de fortalecimento dos mercados regionais de produção e consumo. A política possibilitaria não apenas o fortalecimento e a diversificação da oferta de alimentos no plano local, mas o combate à insegurança alimentar e à fome, por meio de produtos mais baratos e com uma maior quantidade e qualidade.

Os públicos envolvidos no desenho do PAA são variados. Em primeiro lugar temos os diversos segmentos da agricultura familiar, normalmente, aqueles com maior capacidade produtiva no território. A política atinge em maior intensidade os segmentos com capacidade produtiva consolidada, pois em seus instrumentos busca criar mercados diferenciados para os que conseguem ter um excedente produtivo e um mínimo de competitividade. Adicionalmente, figuram os mercados institucionais e os segmentos da população em situação de insegurança alimentar visto que direciona a produção a um preço favorável para mercados institucionais e públicos, atingindo os públicos em situação de insegurança alimentar.

O Programa Aquisição de Alimentos (PAA) parte de uma regulamentação estabelecida e negociada na esfera federal e descentralizada para as instâncias regionais, estaduais ou municipais. Sua territorialização dá-se numa relação descendente entre o MDS, o MDA e a CONAB e as organizações da sociedade civil presentes e articuladas no território, mas intermediadas pelos governos municipais ou estaduais ou pelos escritórios regionais da Conab. Nesta lógica, o MDS e o MDA repassam recursos e delegam responsabilidades na

implementação da política aos governos estaduais e municipais. Em determinadas modalidades do programa, à CONAB, por meio do estabelecimento de convênios com suas unidades regionais.

O PAA é um programa baseado numa perspectiva de econômica social (ou solidária), visando a adaptar as condições do mercado para alcançar objetivos sociais. Como Luz para Todos e o SUS, o território não é a entrada principal desse bloco de políticas, ainda que um dos resultados do PAA seja o fortalecimento dos mercados regionais.

2.8 - Programa de Desenvolvimento Sócio-ambiental de Produção Familiar Rural - Proambiente

A política nasceu no seio da sociedade civil organizada da Amazônia em 2000. O Proambiente objetiva promover o equilíbrio entre a conservação dos recursos naturais e a produção familiar rural por meio da gestão ambiental territorial rural, do planejamento integrado das unidades produtivas e da prestação de serviços ambientais. O programa trabalha na perspectiva de fortalecimento de uma forma multifuncional de agricultura, por meio da prestação de serviços ambientais e, ao mesmo tempo, garante uma nova fonte de renda para as famílias tradicionais aliando a reprodução social com a preservação ambiental. Ao passar para a esfera governamental, contudo, o Proambiente não sofreu uma significativa ampliação na sua abrangência e escala de aplicação. Atualmente, o programa encontra-se em andamento, contudo, possui uma atuação restrita.

O programa é pauta de reivindicação dos produtores da região amazônica desde 2000. No começo das reivindicações, destacavam-se somente os colonos migrados há 40 anos do centro-sul e nordeste. Eles reivindicavam o aumento dos investimentos públicos e a maior valorização social dos grupos da Amazônia e de suas especificidades. Com o tempo os debates foram incluindo pescadores, quilombolas, quebradeiras de coco de babaçu, extrativistas etc. A proposta reivindicada por estes grupos foi amadurecendo. Em 2004, foi incorporado ao governo federal no Ministério do Meio Ambiente como política governamental sob a nomenclatura Proambiente.

O programa procura conciliar os objetivos ambientais de conservação das florestas com as dificuldades encontradas para se produzir e comercializar no contexto amazônico. Ao mesmo tempo, conforma e institui nas famílias de produtores um novo modelo de produção, pregando uma nova relação homem – natureza, sob os princípios do desenvolvimento sustentável. O papel dessas famílias na conservação dos ecossistemas amazônicos deriva tanto da adoção de práticas sustentáveis de produção quanto da preservação pela melhoria e preservação de fontes e nascentes de água. O tema aparece na política sob a forma de prestação de serviços ambientais, ou seja, prestação de serviços que geram melhorias ambientais, com conseqüências e benefícios ao conjunto da sociedade, além dos produtores. Como temas periféricos figuram a adoção de novos modelos produtivos, com maior foco no desenvolvimento sustentável e nas múltiplas funções desempenhadas pela agricultura familiar além da produtiva. A política se forma a partir da constatação de que o financiamento e as políticas públicas convencionais para a agricultura familiar estariam alimentando um modelo de produção calcado na revolução verde, incompatível com as características dos ecossistemas amazônicos. Coloca ênfase então na necessidade de que as políticas incorporem um novo modelo de produção, que tenha em seus instrumentos a preocupação ambiental e também a viabilidade econômica.

A política é desenhada pelos movimentos e entidades sociais da Amazônia. Seus instrumentos buscam contemplar, portanto, os interesses dos produtores familiares, comunidades e outros atores sociais que habitam os ecossistemas amazônicos,

particularmente, a Amazônia Legal. Atualmente existem 11 pólos do Proambiente localizados na Amazônia Legal, englobando cerca de 4.000 famílias.

O Proambiente, ainda que formulado a partir e pela sociedade civil organizada da Amazônia legal, ao ser incorporado pelo governo federal em seu hall de políticas públicas, passou a ter uma estrutura mais concentrada no nível federal. Nem todas as instâncias necessárias para o seu funcionamento, contudo, foram devidamente lançadas e oficializadas, o que obstaculiza ainda mais o crescimento do programa. As diretrizes do Programa e toda a sua estruturação organizativa deveriam ser definidas pelo Conselho Gestor Nacional – Congen, formado por instituições públicas e privadas do nível federal. Ele seria responsável pela negociação de toda a parte de financiamento do programa, que é alimentado com recursos do Orçamento Geral da União e com recursos provenientes da cooperação internacional. O Congen, todavia, ainda não foi oficialmente instituído. Os recursos seriam repartidos em dois fundos: um de caráter ambiental com o objetivo de remunerar os prestadores de serviços ambientais e outro que visa ao apoio dos agricultores familiares em seu processo de conversão produtiva. No plano intermediário temos o Conselho Gestor dos Pólos do Proambiente, o Congep. Eles ficariam responsáveis pela elaboração do Plano de Desenvolvimento Local Sustentável, que contém as diretrizes básicas do que será realizado no território, fazendo a ponte com a esfera federal, que possui os recursos e a esfera local, onde se darão as ações. No plano local ficariam os Conselhos Gestores dos Pólos, que são efetivamente as instâncias que atuam no território, buscando mobilizar lideranças e movimentos sociais e que, ao mesmo tempo, elaboram os Planos de Utilização das Unidades de Produção, que são as ações a serem implementadas em cada propriedade ou unidade produtiva.

Com respeito aos programas anteriores, o Proambiente é aquele que mais se identifica com o meio ambiente. Suas atividades se relacionam com a lógica de pagamento por serviços ambientais visando simultaneamente a proteção do meio ambiente e a melhoria da situação socioeconômica das famílias. Foi um programa, no entanto, que ao passar da sociedade civil para a esfera governamental, perdeu o protagonismo da sociedade civil que lhe era característico, sem que ao mesmo tempo ganhasse em amplitude em seu escopo.

2.9 - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)

Em termos de recursos públicos transferidos, o PRONAF é o mais importante programa voltado para a agricultura familiar. Implementado em 1994 e operacionalizado pela Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SAF/MDA), o Pronaf proporciona linhas de crédito (custeio e investimento) voltadas especificamente para os agricultores familiares, que são classificados em grupos de acordo com a sua receita. Ainda que permaneça como uma política de crédito, ao longo dos últimos anos o PRONAF vem incorporando elementos da abordagem da multifuncionalidade da agricultura e diversificando suas linhas de crédito.

O Programa Nacional da Agricultura Familiar - Pronaf surge como a primeira política pública diferenciada para os pequenos agricultores familiares. Surge a partir de muita pressão popular, onde se destaca o papel da Contag e do Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da CUT. Em sua origem foi criado como Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap). Em 1995, como resposta às mobilizações dos agricultores familiares no Segundo Grito da Terra, o governo federal cria o Pronaf em substituição ao Provap. Em 1996 o Pronaf foi regulamentado por meio de um Decreto Lei (nº 1946/96).

O Pronaf é uma política diferenciada voltada para a agricultura familiar, cujo objetivo é fortalecer a capacidade produtiva dos produtores mediante a concessão de crédito a taxas subsidiadas de produção agropecuária. A principal idéia que orienta o programa é a necessidade de fortalecimento da capacidade produtiva da agricultura familiar por meio de uma política de financiamento diferenciada. O padrão de organização da produção privilegiado pelo Pronaf e sua função social no desenvolvimento do país sustentam-se na produção agrícola, em noções de produtividade e eficiência produtiva. Como idéia periférica ao programa destaca-se a consolidação de um novo modelo de produção agrícola calcado na produção familiar. Em suas fases iniciais, as preocupações com o meio ambiente e com a consolidação de uma nova relação entre o homem e natureza, embora presentes no discurso, guardavam pouca correspondência com os instrumentos previstos na política que ainda eram em grande parte calcados apenas na produção agrícola. Com o tempo, e constantes avaliações do programa, o Pronaf vem incluindo marginalmente atividades diversificadas, agrícolas ou não, que fortalecem a inclusão socioeconômica da família (inclusão digital, energias renováveis, atividades para as mulheres, apoio à instalação de jovens etc.). Isso, contudo, ainda não se encontra consolidado no programa que em grande parte continua sendo uma política de crédito agrícola com objetivos bastante produtivistas.

Os interesses no Pronaf giravam em torno das representações da agricultura familiar, notadamente a Contag e a CUT. Ao longo do tempo, em 1996, por pressão da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), as linhas do programa foram modificadas, ampliando as faixas dos agricultores atendidos para aquelas unidades de produção com até 2 empregados permanentes. O programa abrange todos os segmentos incluídos na categoria agricultura familiar, envolvendo inclusive o público da reforma agrária, os segmentos de baixa renda, mas também todos os segmentos reconhecidos como agricultura consolidada e, inclusive, o agronegócio familiar. Nos últimos anos, foram incluídos também os pescadores artesanais, os extrativistas, os silvicultores, os povos e as comunidades tradicionais entre outras.

A institucionalidade se baseia nos órgãos ligados ao pacto federativo, destacando-se no nível federal o CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável; no nível estadual o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS); e no nível municipal o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS). A EMATER empresa estadual de assistência técnica desconcentrada via parceria com os bancos de desenvolvimento (BASA e o BNB) e o banco do Brasil, é a operadora privilegiada no nível municipal. A EMATER concede, ao agricultor familiar identificado, a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), que permite que o agricultor tenha acesso ao crédito junto aos bancos. O PRONAF procura combinar o montante de crédito concedido e as taxas de juros aplicadas que varia de 0,5% a 4,5% ao ano com a faixa de renda e o volume de produção do agricultor, definindo assim diversos públicos. Sendo assim, o território de atuação do PRONAF respeita a área de abrangência da EMATER que corresponde, em boa parte dos casos, à área municipal.

O Pronaf é um programa de crédito diferenciado, reservado ao setor da agricultura familiar, financiando essencialmente atividades agropecuárias. Ainda que o programa incorpore nos anos mais recentes o debate sobre o modelo de agricultura, suas linhas de crédito são bastante convencionais e objetivam de um modo geral a modernização da agricultura familiar. Sua relação com o território é semelhante àquela de programas como Luz para Todos ou SUS. Sendo o espaço municipal sua área de atuação privilegiada, o Pronaf é coerente com o dispositivo de governança atual.

2.10 - O Programa Nacional da Reforma Agrária (PNRA)

O PNRA é uma política fundiária de dotação de terras e de fornecimento de créditos a famílias sem terra. O segundo PNRA se encerrou em 2007 e atualmente a gestão do programa de reforma agrária do governo encontra-se no Instituto Nacional de colonização e Reforma Agrária (INCRA).

O primeiro PNRA foi lançado no contexto de redemocratização. O tema da reforma agrária sempre constou na agenda de reivindicações dos movimentos sociais brasileiros, sendo um dos temas mais antigos. Após um período de forte opressão aos movimentos sociais do campo pela ditadura militar, em 1980 o tema retornou à pauta de discussões do governo brasileiro, reinserindo-se na estrutura administrativa do governo federal no Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário. No início do governo Sarney (1985/1989) durante o IV Congresso da Contag foi lançado o PNRA, sob Decreto Lei nº 91.766. Tamanhos eram os conflitos de pano de fundo da política que o texto passou por doze versões diferentes até chegar ao impresso final. Durante o governo Collor (1990-92) observou-se um desmonte do aparato público e um retrocesso nas ações voltadas para a reforma agrária. Nos governos FHC (1995-2002) a questão foi incorporada novamente à agenda governamental, por conta do aumento das pressões dos movimentos sociais. Em 2003, inicia-se o governo Lula tendo como um de seus objetivos principais a ampliação da reforma agrária. Em 2003 é lançado o II PNRA.

As principais idéias que orientam o PNRA ao longo dos tempos é a equidade no acesso aos recursos produtivos, neste caso específico, à terra, que ao longo da história brasileira encontrou-se monopolizada pelos segmentos mais ricos e com maior poder político da sociedade brasileira. O programa buscava aplicar efetivamente os dispositivos do Estatuto da Terra, fixando prazos e metas para isso. Baseava-se na noção de cumprimento da função social da terra, que determinava que a propriedade deve cumprir com sua função social condicionada ao bem-estar da nação. Muitas são as idéias periféricas do programa. A inclusão social e a distribuição das oportunidades na sociedade brasileira figuram como uma das principais metas do programa ao lado da redistribuição. A segurança alimentar também configura seus dispositivos, de forma que a reforma agrária surge como um dos instrumentos para o aumento da oferta de alimentos e de matérias-primas, visando ao atendimento prioritário do mercado interno. Adicionalmente, busca manter e ampliar a oferta de empregos rurais, como forma de redistribuir a renda e também de inverter os fluxos de migração e de êxodo rural que tradicionalmente ocasionam o esvaziamento do campo.

A política da reforma agrária sempre foi pautada pelos movimentos sociais e, ao mesmo tempo, questionada por parte dos movimentos ligados ao setor patronal e aos empresários rurais. O desenho do PNRA ao longo de sua trajetória histórica reflete esse campo de forças e os conflitos subjacentes. Assim, uma vez lançado por pressão dos movimentos ligados aos trabalhadores rurais e aos intelectuais comprometidos pela reforma agrária, por pressão política dos movimentos de representação da agricultura patronal, o PNRA sofreu muitas modificações. O público atendido pelo programa conforma-se por trabalhadores rurais sem terra e outros segmentos do campo mais empobrecidos e com pouco ou nenhum acesso à terra.

Sendo uma política de redistribuição fundiária e de apoio às atividades produtivas, o PNRA é uma política evidentemente diferenciada com um forte componente territorial, sendo que ao contrario de outros programas, notadamente o PDSTR, os territórios de ação são localizados numa escala inframunicipal. Esta situação é compatível com as regras do pacto federativo.

2.11 - Programa Educação do Campo

É um programa de responsabilidade da Secretaria da Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação (SECAD/MEC) cuja finalidade é o desenvolvimento e a articulação de ações de educação em zona rural, buscando diferenciar a política de forma a atender às demandas específicas dos sujeitos do campo. Possui três instrumentos principais. O primeiro é o Procampo que apóia a implementação de cursos regulares de licenciatura em educação do campo nas instituições públicas de ensino superior de todo o país, voltados especificamente para a formação de educadores para a docência nos anos finais do ensino fundamental e ensino médio nas escolas rurais. O segundo é o Projovem – Saberes da Terra, que oferece qualificação profissional e escolarização aos jovens agricultores familiares de 18 a 29 anos que não concluíram o ensino fundamental. E o terceiro é o Escola Ativa que busca melhorar a qualidade do desempenho escolar em classes multisseriadas das escolas do campo. O programa foi fruto de um longo processo histórico e político de construção e inserção da temática da educação do campo na agenda governamental. A partir dos anos 1990, movimentos e organizações sociais ligadas ao meio rural com o documento Elementos para um Plano Nacional de Educação do Campo, conseguiram transformar a educação do campo num problema social e num campo específico para as políticas públicas. Em 1997 o MST e outras organizações realizam o I Encontro Nacional de Educadores e Educadoras da Reforma Agrária. Em 1998, realiza-se a I Conferência Nacional por uma Educação Básica do Campo, com o objetivo de mobilizar as organizações sociais e os movimentos atuantes no campo para a necessidade de debater e fornecer elementos de construção de uma política de educação.

A política pública tem como preocupação principal a ampliação dos serviços públicos de educação para todo o território nacional, direcionando uma atenção maior para aqueles segmentos que se encontraram à margem do setor educativo. O desenho da política decorre do reconhecimento de que mais de um quinto da população brasileira ainda residiria em áreas rurais e que, ao mesmo tempo, essas áreas seriam mal atendidas pelos serviços públicos de educação: com uma significativa inferioridade na escolaridade dos professores, péssimas condições de trabalho, currículos elaborados a partir de referenciais urbanos etc. A política pública é desenhada em torno da educação como um direito social, garantido pela CF 1988 e que precisa levar em consideração as particularidades do meio rural na sua construção e em suas metodologias. Como idéias periféricas têm-se o desenvolvimento com inclusão social, o combate à pobreza, bem como a revalorização de uma nova ruralidade.

Os interesses da política giram em torno dos movimentos e organizações do campo e atendem como público prioritário, todas as pessoas residentes no meio rural em idade de frequentar a escola ou não. Seu público beneficiário envolve agricultores familiares, e todos os demais segmentos incluídos nos povos e comunidades tradicionais.

O programa Educação do Campo é uma política que obedece aos princípios da política federal para a educação. As responsabilidades dos ensinos fundamental, médio e superior são repartidos entre as três esferas do executivo nacional (municipal, estadual e federal), cada qual mantendo responsabilidades bem definidas, recursos específicos e certa autonomia decisória na prestação dos serviços de educação. O ensino fundamental fica a cargo do município, que direciona parte dos seus impostos e das transferências do governo federal para isso. O ensino médio fica sob responsabilidade do estado, que tem um fundo provenientes de receitas do estado e transferências do governo federal. O ensino superior a cargo das esferas federais ou, em alguns casos, estaduais. Há a participação nas distintas instâncias da administração de grupos privados ou de natureza comunitária que desempenham serviços de educação. A União aplica cerca de dezoito por cento de suas receitas na educação e os estados e os municípios aplicam vinte e cinco por cento.

O programa Educação do Campo é uma política de educação diferenciada, voltada para o meio rural e mais precisamente para o segmento da agricultura familiar. Seu objetivo

final é adaptar o conteúdo do ensino às realidades dos territórios e facilitar o seu acesso para o público da agricultura familiar e dos povos e comunidades tradicionais. Faz parte dos objetivos do programa também a formação de professores oriundos da agricultura familiar e dos povos e comunidades tradicionais numa estratégia de incrementar a autonomização dos mesmos. Nesta perspectiva, este programa se diferencia de uma perspectiva simples de universalização de serviço público. Mais do que universalizar, ele busca diferenciar seus instrumentos, adaptando-os às especificidades do campo. O território é concebido como um lugar de formação de identidade coletiva e de conhecimentos.

2.12 - Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD)

O Programa é parte da estratégia do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) no âmbito do Programa Fome Zero, correspondendo a uma política estrutural de promoção da segurança alimentar e nutricional. De uma forma geral, o programa busca fomentar cadeias de produção de alimentos por meio do fortalecimento de circuitos curtos de produção e de consumo em torno da agricultura familiar, contribuindo para organizar de um lado a oferta e de outro a demanda no território. Para isso são fomentados espaços de concertação em torno da segurança alimentar e do desenvolvimento local. Atualmente, o programa passa por uma fase de reestruturação de seus instrumentos e diretrizes de funcionamento. Na nova estratégia, os Consads que antes eram um espaço político de discussão e de participação passam a se formalizar como consórcios intermunicipais, com garantias de participação da sociedade civil organizada, e a selecionar projetos por meio de editais temáticos especialmente elaborados entre o MDS e o CNPq. Os consórcios buscam desviar dos problemas que as instâncias de participação subregional enfrentam, principalmente devido a não participação e cooperação das prefeituras e a necessidade de que estas estejam presentes na etapa de repasses de recursos públicos. Os editais buscam limitar o custo de administração derivado da multiplicação de projetos pulverizados e de pequenos aportes que pouco contribuíam com o desenvolvimento local. O número de Consads foi reduzido também nesta reestruturação.

A proposta de implementação dos Consads partiu de uma iniciativa governamental, em que o MDS encomendou um estudo junto ao Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) para pensar uma nova escala na qual fosse mais favorável pensar processos de desenvolvimento local. Foi realizado Estudo de Localização Territorial de Potenciais Consads no país, cujo resultado foi a definição dos Consads. Os Consads eram uma institucionalidade sub-regional de participação que unia os atores sociais locais e os projetos existentes naquele espaço, articulando-os em torno do desenvolvimento local. Desde o início, a participação social no processo de elaboração e gestão da política, no entanto, foi muito pequena.

O primeiro grande tema da política identifica-se com desenvolvimento local. A política busca organizar e articular os atores e os projetos que estão no plano local com o objetivo de criar e fortalecer alternativas produtivas ao modelo de desenvolvimento hegemônico. A idéia por detrás é que o fortalecimento de cadeias de produção de alimentos e a articulação desses atores com o poder público favorecem o rompimento com bloqueios estruturais à instauração de processos de desenvolvimento e dinamização econômica que se fazem presentes no plano local. Os temas periféricos são a segurança alimentar e nutricional e a economia solidária.

O programa engloba municípios que apresentam algumas características comuns, como baixo dinamismo econômico e elevados índices de pobreza. Contudo, participam mais diretamente dos Consads aqueles segmentos do território mais consolidados produtivamente, capazes efetivamente de direcionar sua produção para o mercado, e que estejam minimamente

organizados em torno de instâncias de participação. Boa parte dos segmentos mais empobrecidos dos municípios, portanto, ficam de fora da política.

Sua estrutura institucional reflete uma centralidade no plano federal no momento de elaboração e gestação da política que, uma vez formada, era repassada para as demais instâncias. Os Consads foram elaborados no nível federal por instituições governamentais, a partir de um mapeamento executado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). Uma vez selecionados os territórios, as diretrizes do programa eram repassadas para as esferas inferiores. No nível local, instituições implementadoras, universidades em particular, foram encarregadas de estruturar estes consórcios na sua fase inicial, dando lugar à construção de uma institucionalidade local na forma de um Fórum constituído por atores da sociedade civil. A participação nestes fóruns dava-se na proporção de dois terços da sociedade civil, completado por representantes do poder público. A principal tarefa do Fórum é a construção de um plano de desenvolvimento a partir do qual os produtores rurais são convidados a elaborar projetos produtivos, sob orientação do ministério, voltados para o mercado regional. Estes projetos são encaminhados ao ministério pelo Fórum que os avalia e financia. Observa-se neste dispositivo dois pontos importantes: a ausência de um parceiro no nível estadual e a centralidade das prefeituras em todo o processo de gestão e encaminhamento dos projetos e, principalmente, na transferência dos recursos do projeto. Tais elementos, no decorrer do tempo, revelaram a fragilidade do dispositivo territorial. Com o decorrer do tempo, segundo o próprio gestor, a qualidade dos projetos caiu e o ministério foi percebido cada vez mais como um simples balcão de projetos. Daí a necessidade de um período de avaliação e reformulação.

O Consad, que é basicamente um programa de estímulo às atividades agrícolas voltadas o consumo local, se fundamenta explicitamente num referencial de desenvolvimento local. Ele apresenta características intermediárias entre os APL e o PDSTR, uma vez que utiliza a centralidade das atividades econômicas no processo de desenvolvimento territorial do primeiro e os instrumentos de elaboração de projetos coletivos do segundo. Nota-se a origem exógena das idéias com respeito aos atores locais, oriundas geralmente de atores localizados no nível federal.

2.13 - Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA)

O programa pertence ao MDA e é implementado pelo INCRA. Tendo uma vez reconhecida a dificuldade no acesso à educação por parte da população assentada (ou acampada), o Pronera busca oferecer políticas de formação diferenciadas e ampliar o acesso à educação secundária e superior para esse público. Ele objetiva, a partir da reforma agrária, oferecer oportunidades educativas para pessoas que foram privadas deste serviço na idade adequada e incrementar o quadro profissional dentro dos assentamentos da reforma agrária.

Para isso, seus instrumentos prevêm ações de Educação de Jovens e Adultos (EJA), englobando alfabetização, ensino fundamental e médio; cursos profissionalizantes de nível médio, superior e especialização com metodologias específicas, mais relacionadas com o contexto socioambiental e as diversidades culturais do campo brasileiro.

O Pronera surgiu no mesmo contexto do programa Educação do Campo por forte pressão dos movimentos sociais ligados ao campo brasileiro. Ele foi criado pelo Ministério Extraordinário da Política Fundiária em 1998, no contexto do I Encontro Nacional de Educadoras e Educadores da Reforma Agrária promovido pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Terra em parceria com a Universidade de Brasília, a Organização das Nações Unidas

para a Educação, a Ciência e a Cultura, o Fundo das Nações Unidas para a Infância e a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil.

A idéia central do programa é a organização do Estado brasileiro de forma a prover a educação, tida como direito social garantido pela CF 1988, a todos os brasileiros, por meio de instrumentos diferenciados e voltados para aqueles segmentos que sempre estiveram à margem dessas políticas. Neste caso específico, as ações do Pronera são voltadas para os trabalhadores de áreas de acampamentos ou assentamentos da reforma agrária. Percebe-se também no Pronera, a idéia da educação como um instrumento fortalecedor de modelos alternativos de desenvolvimento, mais incluídos, capazes de dar uma maior autonomia e ampliar as oportunidades para os beneficiários do programa de reforma agrária.

A gestão nacional é exercida pela direção executiva e pela comissão pedagógica nacional. A direção executiva, a cargo do INCRA, elabora as programações, define a gestão política, financeiro-administrativa e pedagógica, planeja e acompanha os projetos. A comissão nacional é responsável pela orientação e definição das ações político-pedagógicas do programa. Nos estados, o Pronera é operacionalizado por meio de um colegiado com as atribuições de mobilizar, dinamizar e orientar as atividades de alfabetização; promover parcerias entre estado, municípios e movimentos sociais e sindicais e instituições de ensino (INCRA, 2004). A maior parte das ações dá-se diretamente entre o INCRA e as universidades federais, ou outras instituições de ensino, sem que passe pela esfera intermediária ou estadual.

O Pronera poderia ser concebido como uma vertente do programa Educação do Campo para assentados e acampados da reforma agrária. Ele tem os mesmos objetivos de apoio diferenciado no que diz respeito à educação. Sua estratégia, contudo, é ainda mais marcada pela autonomização com respeito ao resto da sociedade do conhecimento e da profissionalização, notadamente, nas áreas agrárias, veterinárias e jurídicas. Estas ciências são consideradas como sendo mobilizadas pelas elites em meio rural na reprodução do processo de dominação e constituem, portanto, campos de disputa de poder.

3 – Políticas públicas, territórios e atores

Neste capítulo objetivamos definir os elementos de uma tipologia de quatro grupos de políticas com dimensão territorial. A tipologia foi desenhada tomando por base 12 dos 13 programas estudados. Neste exercício, optamos por analisar a parte o programa Territórios da Cidadania. Após a explanação da tipologia, buscamos analisar detalhadamente os distintos territórios que são acionados e conformados por cada grupo de política e sua relação com os atores no desenrolar do seu ciclo de vida.

3.1 tipologia das políticas publicas com dimensão territorial

Podemos distinguir quatro grupos de políticas com respeito à sua relação com o território: as políticas desconcentradas, as políticas descentralizadas, as políticas de fomento a projetos coletivos territoriais e as políticas concebidas no território, fruto do acúmulo de experiências e mobilização dos atores locais. Examinaremos sucessivamente esses diversos grupos.

As políticas desconcentradas

São políticas públicas nas quais os atores institucionais mais atuantes e os processos decisórios existentes ao longo do ciclo da política se localizam na esfera nacional. Nesta

lógica, o poder federal define as regras e normas que norteiam a política, delegando totalmente -ou parcialmente- a aplicação desses princípios aos poderes estaduais e municipais bem como, eventualmente, a atores da sociedade civil. Visto dessa maneira, as decisões fundamentais sobre o programa se concentrariam no nível central e seriam progressivamente transferidos aos demais numa escala hierarquizada de responsabilidades. A territorialização da política pública se dá mediante a informação transmitida pelos atores aos níveis estaduais e/ou municipais, que possibilitam que a política pública e o poder federal adéquem seus instrumentos às necessidades da população localizada.

O programa Luz para Todos se encaixa particularmente bem neste grupo de políticas públicas, na medida em que se refere a uma política de fornecimento de um serviço indiferenciado (energia elétrica) por meio de um mecanismo de territorialização que congrega as esferas municipais e estaduais e permite certa flexibilidade em seus instrumentos no que concerne às principais diretrizes do programa. Inserem-se também neste grupo o PRONAF, o PRONERA e o PNRA.

No caso do programa Luz para Todos, foi o Estado, no nível federal, que tomou a iniciativa de definir a política de ampliação maciça da oferta de energia elétrica, tendo como foco principal comunidades rurais isoladas. Isto não significa que o papel da sociedade civil no processo de construção da política não tenha sido importante. Considera-se que a sociedade civil, mediante a pressão social, teve um papel destacado na transformação do tema da eletrificação universal num tema de políticas públicas, incorporando-o na agenda política.

O MME e a Eletrobrás são os principais atores na definição dos instrumentos e mecanismos de operacionalização do programa. A partir de então, o circuito da informação e de decisão é preciso. O Comitê Gestor Estadual organiza, em qualidade de entidade soberana, as demandas das famílias rurais e estabelece as prioridades, repassando-as para a esfera federal. As concessionárias e cooperativas elaboram os projetos que serão postos em prática nos territórios, os quais são posteriormente avaliados pela Eletrobrás. Após aprovação dos projetos, o MME libera o financiamento e normatiza as metas por meio de uma Resolução Normativa da ANEEL. O processo então retorna a Eletrobrás, que autoriza o início das obras das concessionárias e fiscaliza a implementação dos projetos, que são financiados em grande parte com recursos federais. Dentro deste dispositivo, destaca-se o papel do CGE, no nível estadual, que atua como elemento integrador e articulador entre o local e o federal.

O programa voltado exclusivamente para a eletrificação rural é complementado por ações de fomento a projetos comunitários de produção. Estas ações são viabilizadas mediante convênio entre as prefeituras e o MME, que pode formalizar parcerias com outros ministérios em sua atuação como o MDA ou o MDS, e visa à construção de Centros Comunitários de Produção no nível local. Os recursos aportados no programa são repartidos entre o Ministério de Minas e Energia, responsável por cerca 70% dos aportes, o governo do estado, com 15% aproximadamente, e as concessionárias e cooperativas de eletrificação rural, cuja participação é cerca de 20%.

No caso do PRONAF, observa-se igualmente uma centralidade do processo de definição das linhas de crédito e um dispositivo de governança desconcentrado cujo operador no nível local-territorial, normalmente no município, é a EMATER. As linhas de créditos são definidas ao nível federal pela SAF, que também é quem define os condicionantes de acesso ao crédito, em concertação com o CONDRAF. Ainda que alguns produtos financeiros tenham sido elaborados a partir de uma demanda social, é no nível federal que eles são institucionalizados e referendados. É significativo que esses produtos oriundos das demandas sociais tais como crédito agroecologia, crédito mulher, crédito agroflorestal, crédito para jovens e crédito para energias renováveis ocupem atualmente apenas uma posição secundária

(em alguns casos marginal) com respeito às linhas de crédito mais tradicionais voltadas para a pecuária ou a produção vegetal.

No caso das políticas de reforma agrária do INCRA, observa-se que o dispositivo se baseia na instalação de Superintendências do Incra nos níveis microrregionais e estaduais. São essas superintendências que devem identificar as áreas aptas à desapropriação em cada localidade, ainda que na maior parte dos casos o façam a partir de uma pressão popular exercida por movimentos sociais. São elas também que devem promover a regularização da terra, a estruturação dos assentamentos e a instalação das famílias, controlando todo o processo da política. Uma vez instalado o assentamento, essas superintendências devem acompanhar todo o processo produtivo nessas áreas, incluindo as políticas de crédito e assistência técnica, que podem ser organizadas por meio do estabelecimento de parcerias com organizações, movimentos sociais e sindicatos rurais, cabendo-lhe a fiscalização de todo o processo. O espaço territorial de ação do programa corresponde no nível local aos assentamentos ou na fase anterior ao acampamento e áreas de ocupação. Os assentamentos atuam frequentemente mediante o estabelecimento de convênios em distintas áreas, firmados com instituições municipais, como escolas, ONGs, prestadoras de serviços e com universidades, que podem ser federais, municipais e comunitárias. No nível intermediário o território corresponde à área de atuação da superintendência, pouco se articulando com o poder político municipal, que muitas vezes relaciona as áreas de assentamento como sendo áreas de atribuição apenas do INCRA e fora do escopo de atuação das prefeituras até mesmo com relação à prestação de serviços básicos.

Outro programa que integra este grupo, embora de maneira mais contestável, é o PRONERA. O programa integra o conjunto dos programas do MDA, por meio da Coordenação Nacional de Educação do Campo e Cidadania, localizada dentro do INCRA. É operacionalizado mediante o estabelecimento de convênios e termos de cooperação entre a coordenação nacional do INCRA e universidades e outras organizações sem fins lucrativos voltadas para a educação média e superior. É notável que o dispositivo não dependa em nenhuma de suas fases de operacionalização das instâncias locais e estaduais, em contraste à estrutura organizacional do Ministério da Educação (MEC). Esta, aliás, é uma das razões para o Pronera não permanecer ligado ao MEC. Cabe também mencionar que esta forma de atuação não é totalmente compatível com o Pacto Federativo (cf. *infra*), sendo muitas vezes alvo de questionamentos do TCU e de outras instâncias de fiscalização. Para a coordenação nacional do Pronera, a noção de território tem sentido específico, ao distinguir territórios materiais e imateriais. Os territórios materiais concentram-se naqueles delimitados pelos espaços físicos existentes dentro das universidades federais e são compostos pelos cursos desenvolvidos e pelas salas Pronera que são mantidas dentro das 44 instituições que atualmente são parceiras do programa. Os territórios imateriais, em contraste, agrupam as pesquisas e os conhecimentos formalizados mediante teses e estudos realizados, com o estímulo do Pronera, sobre a educação média e superior na temática da reforma agrária. Para a coordenação constitui o material condicionante do debate na sociedade e de quebra da estrutura de poder que caracteriza as referências e o conhecimento no meio rural brasileiro.

Uma das características dessas políticas é a organização hierárquica e descendente da cadeia de decisões, bem como uma valorização da representação dos atores públicos com relação aos atores da sociedade civil. O Luz para Todos evidencia bem esta característica. A disposição dos processos de tomada de decisão entre as diferentes escalas de governo demonstra que a esfera federal detém o maior poder de decisão, em seguida a estadual e, por fim a municipal e local. Adicionalmente, os representantes do Estado concentram 60% dos postos ocupados nos espaços de interlocução das esferas nos níveis nacional, estadual e municipal. Esta composição coloca o Estado em posição de decisão independente da

problemática local ou regional e limita o poder de decisão dos atores da sociedade civil, que efetivamente adquirem um papel mais consultivo e de apoio. Todo o dispositivo, portanto, é desenhado de forma que a oferta ampliada dos serviços públicos seja garantida com eficiência, por meio de uma lógica racional e pouco sensível às particularidades. No nível local, o agente comunitário apóia a execução do programa identificando os beneficiários, e levantando informações necessárias para a fiscalização do programa. Esta repartição das responsabilidades e do poder de decisão tanto entre as diversas esferas do Executivo quanto entre o Estado e a sociedade civil é coerente com o objetivo de organizar a oferta do serviço público no território nacional.

No caso do PRONAF, observa-se que a modificação da organização do programa após a sua implementação alterou significativamente a estrutura de sua cadeia de decisão. Criado como um programa descentralizado, principalmente no que se refere ao Pronaf Infraestrutura, o Pronaf se concentrou majoritariamente numa estrutura desconcentrada em 2003. O principal elemento desta evolução foi a transformação, em 2004, do PRONAF infra-estrutura em PROINF destinado a financiar projetos de territórios. Isso propiciou uma mudança de objetivos e lógicas de operacionalização, uma vez que o programa passou a se restringir apenas à oferta de crédito reduzindo suas ações voltadas diretamente para o desenvolvimento municipal. Esta alteração do PRONAF contribuiu para enfraquecer as instâncias de governabilidade territoriais associadas do programa, notadamente o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) e o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS) os quais eram, ou deviam ser, respectivamente a instância e o instrumento das decisões estratégicas do PRONAF no recorte municipal. Este enfraquecimento se estendeu, em seguida, às instituições equivalentes nos recortes estaduais (CEDRS) e nacional CONDRAF o que contribuiu para fortalecer o ator público federal.

As políticas de reforma agrária, bem como o PRONERA, não são os programas mais característicos deste grupo. Apesar de serem programas cujo centro de decisão se localiza nitidamente em escalas mais abrangentes da cadeia de implementação, estes programas ao se territorializarem estabelecem numerosas interações no nível local, envolvendo agentes governamentais e representantes da sociedade civil.

É de ressaltar que nas políticas desconcentradas, a relação entre os interesses, as idéias e as instituições é estruturada pelo objetivo de satisfazer necessidades específicas da população *vis-à-vis* as dificuldades envolvidas na prestação de determinado serviço público de maneira generalizada. Isto condiciona (ou deveria condicionar) a organização da delegação das responsabilidades entre os diferentes atores localizados nas diversas esferas de atuação (federal, estadual, territorial, municipal etc.). De uma forma geral, neste tipo de política não há efetivamente uma repartição do poder decisório. A incorporação dos atores da sociedade civil se realiza mais de forma periférica e consultiva, concentrando o núcleo de decisão nas mãos das escalas federais da administração pública. Nesta delegação de funções ao longo dos processos decisórios caberia às instituições regionais e locais de poder a adaptação de todo o mecanismo operacional de prestação de serviço a partir das características locais e das necessidades da população-alvo. É a capacidade de estabelecimento de uma coerência entre o processo descendente de transmissão das normas administrativas e o processo ascendente de adaptação regional-local a partir da realidade que garantiria a eficiência desse tipo de política. A título de ilustração, ressalta-se o papel fundamental do Comitê Gestor Estadual do programa Luz para Todos que atua como ponto de articulação estratégica para a transferência ascendente e descende de informações, decisões e recursos financeiros entre os níveis federal e local.

As políticas descentralizadas

A descentralização das políticas se caracteriza por uma repartição efetiva do poder de decisão entre as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e o seu compartilhamento com atores privados ou da sociedade civil em bases claras. Nesta ótica, os níveis estaduais e municipais têm a possibilidade de definir corpos específicos de normas e de elaborar instrumentos e dispositivos próprios de ação, definidos tomando em conta a realidade de seus territórios. O nível de autonomia dessas esferas mais restritas é bem mais elevado do que o encontrado nas políticas desconcentradas.

Na amostra de políticas públicas selecionadas, o Sistema Único de Saúde (SUS) é o que melhor se encaixa nesta lógica. O surgimento do SUS se insere numa reflexão estratégica importante por parte do Estado sobre responsabilidade quanto à oferta dos serviços públicos nas diferentes esferas, dando lugar a uma reforma profunda do sistema de saúde nacional e culminando com a sua formalização na Constituição Federal de 1988. Desde então, a política de Saúde se fundamenta numa forte e ampla institucionalidade. Um corpo de princípios precisos tanto doutrinários (universalidade, integralidade, equidade) quanto operacionais (participação, descentralização, hierarquização-regionalização¹) norteia a organização geral da política e a repartição das responsabilidades entre os diferentes atores nos diferentes níveis da administração pública. O programa envolve e permite também a participação de entidades privadas de saúde, bem como permite a oferta de serviços de saúde a partir de uma base regionalizada, ou seja, dos consórcios municipais.

Chama a atenção a maneira como são concebidos os dois últimos princípios que orientam o sistema da governança territorial da política. A descentralização se expressa por uma gestão nos três níveis administrativos (nacional, estadual e municipal), mas com a instauração de um comando único e responsabilidades específicas. Este princípio é completado pelos princípios de hierarquização que estipula que o SUS é estruturado em níveis de complexidade, sendo que o nível de menor complexidade é disponibilizado diretamente para a população enquanto os níveis de maior complexidade são ativados no caso de necessidades. O princípio de regionalização completa a organização territorial da política, ao precisar que o serviço deve atender a uma parte da população geograficamente repartida. Recentemente, o programa orientou-se para a criação de uma territorialização específica composta por Territórios Integrados de Assistência à Saúde (TEIAS) com o intuito de ultrapassar as divisões administrativas e agilizar a prestação do serviço de saúde em localidades onde as fronteiras administrativas não se adéquam à repartição da população.

Um exemplo de articulações verticais e horizontais se dá pelo sistema de ouvidoria que se caracteriza por uma acentuada flexibilidade. Neste sistema, diferentes circuitos de informação são ativados pelo usuário de acordo com os meios de comunicação disponíveis: telefone – 0800 (nível federal), carta e correio eletrônico (níveis federal e estadual), presencial nos postos de ouvidoria (nível municipal). Neste sistema, a informação circula entre as três esferas de decisão e gestão, recebendo dois tratamentos complementares: (i) no curto prazo, se ativa um processo visando à solução do problema no nível adequado a seu tratamento, (ii) no médio prazo, há o tratamento no nível federal para achar uma solução duradoura para o problema, mediante a geração de um relatório que dá lugar a uma série de ações voltadas para a correção da fonte do problema. A organização e funcionamento da ouvidoria demonstram, de uma forma geral, uma boa articulação seja no nível vertical ou horizontal, que permite uma tomada de decisão rápida e adaptada ao fato gerador da reclamação.

¹ Ver o detalhe desses princípios na ficha SUS no anexo.

Os princípios do SUS definem de maneira clara as regras de subsidiaridade, ou seja, de repartição das responsabilidades entre as escalas de governança (nacional, estadual e municipal) e entre as unidades geográficas localizadas num mesmo nível de governança. Este sistema de repartição vertical e horizontal das responsabilidades apresenta três características interessantes.

Em primeiro lugar, esta repartição é efetiva no sentido em que cada nível é responsável por uma área de atividades específica e claramente demarcada. Cada instância tem sua exclusividade, ou seja, atividades que não são realizadas por nenhuma outra instância, e sobre as quais tem total controle e autonomia desde que respeitando os princípios gerais da organização do sistema. Esta repartição se dá, por exemplo, no caso do SUS, no que diz respeito à execução do atendimento ao público, segundo diferentes graus de complexidade, à gestão dos serviços de pesquisa e formação, ou ainda, ao controle epidemiológico.

Em segundo lugar, a repartição das responsabilidades é acompanhada (e fortalecida) por um acesso regulamentado, mas aberto aos recursos financeiros. O acesso aos fundos públicos se dá na base de uma contrapartida e do estabelecimento de um plano de saúde. O sistema é aberto no sentido de que, em cada nível, os atores do setor da saúde envolvidos têm a possibilidade de estabelecer contratos com operadores privados e ampliar, desta maneira, o leque da oferta de serviços oferecidos ao público, mobilizando financiamentos complementares.

Em terceiro lugar, a repartição das responsabilidades é acompanhada de um sistema de planejamento estratégico e de fiscalização fundamentado em conselhos paritários atuando nos diferentes níveis de governança. Sendo assim, o planejamento estratégico não é reservado aos gestores nacionais, como é o caso das políticas desconcentradas, mas é compartilhada entre os atores das três esferas.

O programa Educação do Campo também é uma política descentralizada uma vez que as responsabilidades dos ensinos fundamental, médio e superior são repartidas entre as três esferas do executivo nacional (municipal, estadual e federal), cada qual mantendo responsabilidades específicas e certa autonomia decisória na prestação dos serviços de educação. Contudo, em contraste com o SUS, os textos institucionais consultados não deixam claro qual a natureza e importância da atuação dos atores associativos e privados nestas atividades.

Assim sendo, a lógica da descentralização, baseada no compartilhamento do poder de decisão entre as unidades do Estado e entre atores públicos, privados e sociais localizados em diferentes níveis territoriais, implica a existência de princípios de ação precisos e rígidos assim como mecanismos de fiscalização eficientes. A eficiência territorial das políticas descentralizadas depende amplamente da pertinência e do respeito desses princípios norteadores assim como da capacidade dos atores envolvidos em assumir as suas responsabilidades próprias.

As políticas de fomento a projetos territoriais

As políticas que objetivam incentivar projetos territoriais se caracterizam por uma localização da iniciativa no nível local, mediante um conjunto de regras definidas na esfera nacional. A proposta inicial é formulada pelo Governo Federal que define as regras que norteiam operacionalização do programa. É o governo federal que seleciona os critérios norteadores do recorte territorial e elege, a partir deles, os territórios de ação em que a política se territorializará. Neste processo, os atores locais são convidados a estabelecer projetos de diferentes naturezas (social, econômica, cultural, ambiental etc.) que serão submetidos a

instâncias públicas ou mistas, localizadas nas esferas estadual e nacional. Uma vez aprovados estes projetos territoriais, parte-se para a etapa de liberação da dotação financeira.

Este grupo é integrado pelos Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD), pelo Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR), pela política de Arranjos Produtivos Locais (APL) e pelo Programa Aquisição de Alimentos (PAA), sendo que os três primeiros, além de apresentarem dinâmica e estrutura institucional bastante semelhantes, caracterizam-se por serem emblemáticos deste grupo de políticas públicas territoriais. Em todos os casos, o Governo Federal, na oportunidade de mudança política do governo, faz um diagnóstico que identifica o mau funcionamento social e econômico num determinado recorte territorial. Desse diagnóstico, abriu-se um espaço para a implementação de programas territoriais de desenvolvimento direcionados.

Nos CONSADs a delimitação do recorte territorial tem por base o combate à pobreza e a promoção da segurança alimentar e nutricional. Ele foi concebido no nível federal a partir de um mapeamento executado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). No nível local, instituições implementadoras, universidades em particular, foram encarregadas de estruturar estes consórcios na sua fase inicial. Originou-se daí uma institucionalidade local na forma de um Fórum constituído por atores da sociedade civil, na proporção de dois terços, e completado por representantes do poder público. A principal tarefa do Fórum é a construção de um plano de desenvolvimento a partir do qual os produtores rurais são convidados a elaborar projetos produtivos, sob orientação do ministério. Estes projetos são encaminhados ao ministério pelo Fórum que os avalia e financia. Observa-se neste dispositivo dois pontos importantes: a ausência de um parceiro no nível estadual e a centralidade das prefeituras em todo o processo de gestão e encaminhamento dos projetos e, principalmente, na transferência dos recursos. Tais elementos, no decorrer do tempo, revelaram a fragilidade do dispositivo territorial.

Recentemente, os CONSADs, com o objetivo de contornar estes problemas, passaram por uma reformulação baseada em duas mudanças. A primeira é a criação de consórcios intermunicipais com vistas a limitar as dificuldades de articulações entre os entes municipais implicados e facilitar as interações com a esfera federal. Este dispositivo seria complementado pela criação de uma portaria ministerial que garantisse uma participação significativa da sociedade civil, disposição excluída da lei federal que regula os consórcios². A segunda é a substituição dos projetos por editais anuais para limitar o custo de administração devido à multiplicação de projetos pulverizados e de pequenos aportes. Os editais se relacionam com determinados temas³ prioritários.

No caso do PDSTR o recorte territorial é definido a partir de critérios que têm no combate à pobreza rural e na presença da agricultura familiar e de assentamentos rurais seu principal escopo. Na lógica do programa, o desenvolvimento é concebido como o produto de um processo de inclusão social empreendido por atores sociais ligados à agricultura familiar, tendo como área de atuação territórios. Em contraste aos CONSADs, nos territórios rurais, os três níveis administrativos são ativados: no nível federal, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA) elaboram as regras e a metodologia de ação; no nível estadual, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) identifica os territórios a

² Lei Nº 11.107 de 6 de abril de 2005, referente às normas gerais sobre contratação de consórcios públicos.

³ Em 2008, o tema foi dirigido para os agricultores para promover projetos individuais integrados, articulados a partir de uma unidade de produção avícola e vulgarizados sob o nome de “Programa Agroalimentar Integrado e Sustentável” (PAIS). Em 2009, o edital foi dirigido para Universidades para realizar diagnósticos e propor alternativas produtivas adaptadas a cada contexto local.

partir de um processo de consultoria aos atores locais e define os integrantes do colegiado territorial; e no nível local o colegiado, por sua vez, é responsável pela elaboração de um plano de desenvolvimento territorial que baseia a elaboração de projetos coletivos. Estes projetos coletivos, após serem discutidos em comissões especializadas, são examinados e aprovados sucessivamente no nível estadual (CEDRS) e federal (CONDRAF e SDT). O financiamento a estes projetos é operado via instituições bancárias públicas e transmitidos ao poder municipal e eventualmente estadual, que são os proponentes e parceiros no financiamento. Talvez a maior fragilidade deste dispositivo seja um paradoxo que apresenta: ao mesmo tempo em que é dependente do poder municipal de acordo com o pacto federativo, contribui para o enfraquecimento progressivo do poder das prefeituras nos espaços decisórios concebidos pela política⁴. O equacionamento do paradoxo, contudo, ainda está longe de um consenso. Em alguns dos casos busca-se uma solução transformando o colegiado num estatuto de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) ou num consórcio intermunicipal permitindo-lhe acessar os financiamentos públicos e administrar diretamente as transferências financeiras sem ter que passar pelo aval da prefeitura ou do governo estadual. Por outro lado, tem a opinião de que a institucionalização e formalização do colegiado territorial acarretariam um maior engessamento desta instância de participação que deixaria paulatinamente de operar como um espaço de participação política, para atuar na lógica de captação de recursos e implementação de projetos, lógicas próprias de boa parte das organizações da sociedade civil.

Nos APLs a principal preocupação da ação pública territorializada é a identificação e o fomento de determinada vocação econômica e setorial no território, englobando inúmeros atores privados e públicos que o conformam. O desenvolvimento é enfocado via a inclusão econômica e a cooperação entre atores econômicos localizados no território (geograficamente próximos) e participantes de uma mesma cadeia produtiva, ou pelo menos, de um mesmo setor de atividade. Como nos casos anteriores, dos CONSADs e do PDSTR, a esfera federal fixa as regras, a metodologia e administra as capacitações necessárias para a implementação do dispositivo. O elo de articulação situa-se no nível estadual, por meio do Núcleo Estadual, principal elo de articulação entre o local e o federal. O núcleo estadual é notadamente responsável pela elaboração do plano de trabalho, com metas de curto, médio e longo prazos, o principal eixo norteador de todos os APLs do estado. É a partir da interação entre os empresários e o núcleo estadual que nascem e se desenvolvem os APLs. Neste processo o coordenador do núcleo tem um papel fundamental de tradutor e incubador de projetos. Portanto, o nível federal continua sendo importante, uma vez que é na esfera federal que se avalia a conformidade jurídica dos projetos, se mobiliza os recursos financeiros e se situa o Grupo de Trabalho Permanente que congrega diferentes ministérios e pensa a articulação das ações. Comparando-se com os dois casos anteriores, a mobilização financeira no âmbito dos APLs dá-se de maneira mais fácil, na medida em que transita desde o ministério federal até os empresários por meio de uma instituição articuladora (Universidade, SENAI, SENAC entre outras) que será a gestora responsável pelo projeto e receptora dos recursos públicos. No nível da federação também se gera um banco de dados, com informações sobre as experiências dos APLs e que constitui uma ferramenta importante tanto para a consolidação dos APLs já em funcionamento, quanto para a criação de novos APLs. Os APLs apresentam eixo articulador nas esferas federal e estadual, como no PDSTR. Mas demonstra uma dinâmica oposta àquela apresentada pelos CONSAD, onde a esfera federal articula-se diretamente com a local sem a interferência da esfera estadual.

⁴ Uma vez que a implementação do PDSTR marcou o fim do Pronaf infra-estrutura, do qual se beneficiam as prefeituras.

Em todos os programas, o território é considerado a escala supra municipal onde melhor se expressariam as relações de cooperação entre indivíduos e organizações, sejam famílias rurais, associações, redes socioeconômicas e culturais (caso do PDSTR), agentes públicos e privados ligados à geração de renda e à promoção da segurança alimentar (caso dos Consads), ou empresas e organizações econômicas (caso do APL). Parte-se da hipótese de que o processo de desenvolvimento socioeconômico e de fomento à atividade econômica seria amplificado se planejado numa escala territorial intermediária, localizada entre o município e o estado. São as especificidades locais dos processos (identidade dos atores, especificidades das organizações sociais e dos recursos naturais e culturais conformando ou não ativos específicos) e a proximidade entre os atores que caracterizariam os territórios. Seria nessas relações de proximidade também que residiria o maior potencial para o desencadeamento de processos de desenvolvimento. Adicionalmente, o projeto de desenvolvimento visa ao fortalecimento dos processos de cooperação entre os atores locais para resolver os entraves e implementar projetos coletivos (sociais, econômicos) que seriam mais eficientes que projetos individuais para estimular o desenvolvimento local.

Com uma lógica diferenciada, o Programa aquisição de alimentos (PAA) também se insere neste grupo de políticas. Parte de uma regulamentação estabelecida e negociada na esfera federal, por meio do MDS, do MDA e da CONAB e que tem suas ações operacionalizadas em territórios de agricultores familiares e de populações que vivem sob risco de insegurança alimentar por organizações da sociedade civil presentes e articuladas no território. Nesta lógica, o MDS e o MDA repassam recursos e delegam “tarefas” aos governos estaduais e municipais e, em determinadas modalidades do programa, à CONAB, por meio do estabelecimento de convênios.

Em todos os casos mencionados anteriormente, as políticas se realizam mediante um duplo processo descendente-ascendente. Em um primeiro tempo, o Estado central define as regras e escolhe os territórios-alvo, mediante um processo de articulação – delegação com entidades estaduais e municipais num processo descendente. Num segundo tempo, as propostas dos territórios são avaliadas pelos atores estaduais e nacionais para liberalização dos recursos financeiros provenientes, na sua maioria, do tesouro público, numa lógica ascendente.

A eficiência da governança territorial é ligada, neste tipo de projeto, a diversos fatores: (i) a qualidade e o realismo das regras estabelecidas pela administração central, (ii) a eficiência do processo de construção de projetos territorializados (legitimidade das lideranças e dos “portadores de projetos”, pertinência social, econômica e territorial dos projetos, qualidade do processo consultivo e democrático, qualidade técnica dos projetos, capacidade de construção de um projeto hegemônico para o território etc.), (iii) a eficiência dos processos de avaliação *ex-ante* dos projetos e de liberalização do financiamento público, (iv) a adequação dos processos de fiscalização, de acompanhamento e de avaliação *ex-post* dos projetos. Dentre esses aspectos, um dos desafios que vem se mostrando mais sério é o processo de liberalização dos recursos financeiros por parte da administração central. Observa-se a combinação das regras de gestão administrativas das contas públicas e a complexidade das dinâmicas estabelecidas pela política gera um tempo excessivo de liberação dos recursos, dando lugar, *in fine* a uma sub-execução dos projetos aprovados⁵, ponto que será tratado mais adiante neste presente texto.

As políticas públicas concebidas no nível territorial-local

⁵ Este problema é particularmente agudo para o PTDRS cuja taxa de execução orçamentária alcançou apenas 8,3% em 2007.

Este grupo também corresponde a políticas públicas que visam ao fomento de projetos territoriais, mas diferencia-se do grupo anterior pelo processo como estes projetos foram concebidos. Diferem os processos de construção e negociação dos instrumentos e mecanismos de operacionalização de suas ações no território. Neste grupo específico, a idéia que deu origem à política e às suas formas de operacionalização é oriunda da sociedade civil. Ao contrário do grupo anterior, onde o Estado detinha o controle maior sobre as tomadas de decisão, neste grupo de políticas, o Estado tem uma participação mais restringida. Uma vez conformada a política pública no seio da sociedade civil (e implementada sem a participação do Estado), numa segunda etapa este instrumento é incorporado diretamente pelo Governo Federal que legaliza e incorpora as regras anteriormente elaboradas pelos atores territoriais na sua estrutura institucional e regras jurídicas. A principal contribuição do Estado neste caso é a ampliação do programa a outras áreas de abrangência quer no âmbito social (inclusão de outras categorias de atores), quer no âmbito territorial (inclusão de novos recortes territoriais).

O Programa um Milhão de Cisternas (P1MC) corresponde nitidamente a esta modalidade: o Estado se apropria da iniciativa da sociedade civil e a amplia de maneira a atingir diferentes áreas, públicos e setores. No momento de incorporação da ação pública no copo burocrático do Estado, modificações e adaptações são realizadas de forma que a mesma esteja em concordância com as regras jurídicas e institucionais do Estado. Esta política, resultante da articulação dos atores da sociedade civil no que concerne à definição de estratégias de convivência com o semi-árido, concebido e executado pela Articulação do Semi-Árido (ASA), é incorporado pelo Governo Federal como um de seus programas sociais. O programa foi construído para solucionar o problema recorrente do Sertão – a falta de água para o consumo familiar – que, na opinião das organizações sociais que o elaboram, nunca tinha recebido um tratamento adequado pelo Estado. Surge, portanto, de uma ação diferenciada e autônoma de construção de uma política pública que, além de não ter em sua origem a participação do Estado, é construída em antagonismo às políticas governamentais tradicionais de combate à seca. Uma vez conformada e aplicada no território pela sociedade civil, o instrumento inovador é incorporado no aparato estatal como uma política governamental. A partir de então, o P1MC torna-se produto de uma parceria entre a sociedade civil e o Estado. Sua unidade gestora central – a associação P1MC, no lugar de se tornar parte do aparato estatal, permanece como uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP), ou seja, uma organização de direito privado, que embora mantenha forte interface com o Estado, ainda encontra-se sob domínio da sociedade civil organizada. Neste contexto, se enxergada à luz das dinâmicas dos grupos anteriores, a relação deste programa com o território se encontra invertida. Neste segundo grupo de políticas, ao contrário do anterior, as regras foram estabelecidas no plano local, articuladas no nível intermediário (macro-regional) e generalizadas no nível central.

Outro programa que pode ser enquadrado nesse grupo é o Proambiente – Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar que visa a auxiliar famílias rurais na transição agroecológica, ou seja, para sistemas de produção considerados sustentáveis na Amazônia. A proposta de política pública do Proambiente foi construída, no ano 2000, pelos principais movimentos sociais rurais da Amazônia, em parceria com organizações não-governamentais. Torna-se política pública federal somente em 2004, quando incorporada ao Plano Plurianual de 2004 a 2007. Neste caso, os componentes iniciais do programa foram concebidos e testados no plano local pela sociedade civil, definindo um modelo de assentamento e de sistema produtivo específico para a Amazônia e possibilitando a flexibilização e adaptação de instrumentos tradicionais de política agrícola, como o crédito, às especificidades territoriais. Ao contrário do ocorrido com o P1MC, o Proambiente apresentou um processo mais complexo de transferência para a esfera governamental. Quando

incorporado ao leque de políticas governamentais, o P1MC já possuía constituído o seu quadro institucional, o que facilitou a ampliação de seu escopo de atuação sem que isso representasse um enfraquecimento de sua efetividade. O mesmo não foi observado com o Proambiente. Este último ao se tornar política governamental não apresentava ainda um corpo institucional bem consolidado, o que contribuiu para um enfraquecimento da sociedade civil ligada a sua estrutura, bem como um possibilitou que a política se tornasse mais vulnerável.

O processo de elaboração dessas políticas apresenta uma lógica completamente invertida em relação às do grupo anterior. O primeiro grupo apresentava uma dinâmica descendente e altamente centralizada na administração pública federal, na medida em que as decisões são tomadas no plano federal e, então, delegadas às esferas de menor abrangência. O grupo de políticas territoriais concebidas no território, ao contrário, apresenta uma dinâmica ascendente. Sua gestação e formação se dão na escala de menor abrangência, o território, e longe da influência do governo federal. Uma vez consolidado o instrumento de política pública, percebe-se um maior interesse por parte das esferas mais ampliadas da administração pública que culmina com a incorporação desse instrumento no arcabouço de políticas públicas governamentais e a conseqüente ampliação do escopo e da abrangência deste instrumento. Num segundo tempo, após ter transformado a experiência numa política de porte geral, um movimento descendente é implementado com o intuito de permitir a operacionalização da política em lugares onde não existia e/ou de ampliar o montante dos recursos públicos (financeiros e humanos) na região de origem. A eficiência territorial desses tipos de políticas depende estreitamente da (i) qualidade do projeto inicial, (ii) do realismo do processo de “instrumentalização” pelas entidades públicas, (iii) da eficiência da implementação em outros lugares, (iv) da adequação da política em ambientes estranhos ao lugar de origem e v) da capacidade da política pública, ao ser incorporada pelo governo federal, em manter uma dinâmica de participação autônoma da sociedade civil.

3.2. Um caso diferenciado: o programa dos Territórios da Cidadania

O Programa Territórios da Cidadania (TC) se diferencia dos demais programas apresentados anteriormente, e agrupados na tipologia das políticas públicas com enfoque territorial, por estar em um plano programático-conceitual mais abrangente. Para o TC, não se trata tanto de programar ações diretas de desenvolvimento territorial, mas sim de articular políticas públicas setoriais com enfoque territorial já existentes no território. Portanto, este programa se encaixa essencialmente numa perspectiva de governança de políticas públicas. O gestor entrevistado define os Territórios da Cidadania como “uma macro-política orientadora de políticas setoriais, objetivando a construção de uma representação útil para enfrentar problemas estruturais no meio rural”.

Cabe destacar que o desenho dos Territórios da Cidadania realizou-se num momento político específico, no início do segundo governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. De certa maneira, a sua emergência é ligada à disputa eleitoral de 2006, marcada pela temática do baixo crescimento econômico e pela contestação da estratégia de limitação do investimento social adotada durante o primeiro governo Lula que se concentrara mais em políticas ortodoxas de controle orçamental do que em mudanças estruturais. Neste contexto, para a Casa Civil, tratou-se de aproveitar o período eleitoral para dar um conteúdo programático e operacional claro às idéias que vinham sendo discutidas dentro dos órgãos do governo e, mais especificamente, no MDA e no Condraf. A resposta para essas duas questões políticas vieram sob a forma do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e do PAC social, que mais tarde, tornar-se-ia o PAC dos assentamentos e então os Territórios da Cidadania.

Segundo um gestor do programa, logo no início de 2007, no âmbito do MDA existia uma percepção compartilhada da obrigatoriedade de impulsionar uma dinâmica transformadora decisiva no meio rural. Como grande parte da população rural brasileira era constituída por segmentos mais empobrecidos e, portanto, beneficiários do bolsa-família, reivindicava-se uma ação transformadora e promotora de mudanças estruturais capaz de emancipar essas famílias fazendo com que as mesmas deixassem de depender do auxílio social para garantir sua sobrevivência. Necessitava-se de uma “saída para o bolsa família”. Mas, também ficava claro que o meio rural como um todo, não constituía em si um alvo de políticas públicas fazendo com que fosse necessário definir um foco preciso para enfrentar os problemas estruturais identificados. Depois de ter imaginado um PAC assentamento, a entrada territorial, experimentada e operacionalizada pelo programa PDSTR, se impôs por si só. Instituiu-se então o programa Territórios da Cidadania o qual foi estruturado a partir da institucionalidade local do PDSTR (território, colegiado territorial) modificando apenas as regras de representação no sentido da redução do número de representantes da sociedade no colegiado, como mencionado anteriormente.

Pode-se considerar que a estratégia de ação do programa baseia-se em dois mecanismos complementares: a concentração das ações setoriais e a articulação das mesmas num mesmo espaço geográfico caracterizado pela pobreza rural e denominado: território. A concentração consiste em incentivar os ministérios participantes do programa a adensar suas ações nos territórios escolhidos de maneira a atender à totalidade da fração mais pobre da população rural. Isto deu lugar a um aumento das unidades de atendimento das políticas públicas (posto de saúde, unidades de ensino, etc.), assim como ao melhoramento do acesso a elas (p.e. a organização do transporte escolar). Este adensamento é específico de cada política setorial seguindo um processo interno próprio de cada ministério. A articulação de políticas públicas objetiva criar um processo sinérgico entre as políticas setoriais com o objetivo último de combater a pobreza rural, tido como um fenômeno multidimensional. No nível federal, ela é realizada mediante reuniões semanais com representantes dos ministérios integrantes do programa, sob coordenação da Casa Civil. Nos níveis estaduais e territoriais, a articulação compete respectivamente ao Comitê Articulador estadual e ao colegiado territorial e é realizada com agendas próprias.

Assim sendo, os territórios da Cidadania inovaram criando um processo de incentivo político sobre os órgãos ministeriais no sentido de concentrar suas políticas e introduzir mecanismos de coordenação entre elas. Ainda que a avaliação da eficiência desses mecanismos não entre no propósito do presente estudo, formular-se-ão, mais adiante, algumas observações ao respeito.

Cada um desses grupos de políticas é responsável pela formação e fortalecimento de um ou mais territórios que são acionados e conformados pela política ao longo do seu ciclo. Na próxima seção, procuraremos analisar de forma mais detalhada os distintos territórios que podem originar das políticas territoriais e das relações travadas entre os distintos atores no momento de viabilizar a implementação da política.

3.3. Os territórios ligados às políticas

Todas as políticas descritas anteriormente tendem a interferir no bem-estar de uma população geograficamente localizada, interagindo com o meio ambiente seja ele ecológico ou socioeconômico. Portanto, essas políticas participam na criação ou na modificação de

territórios rurais concebidos como construções sociais e mobilizam atores sociais locais. É esta relação entre política, território e atores que convém analisar agora.

De um ponto de vista formal e administrativo, o território é composto pela agregação de áreas municipais. Este procedimento é justificado pelo fato do município constituir a malha de menor tamanho da organização administrativa do país. De um ponto de vista sociológico, o território é uma construção baseada num sistema de valores compartilhado pela sociedade local ou pelo menos por parte dela. Do ponto de vista das políticas públicas, o território emerge de um esforço de racionalizar a ação pública mediante a segmentação do espaço nacional e/ou a uma tentativa de reorientar o processo de desenvolvimento socioeconômico com a participação ou sob a pressão - e a partir das propostas - dos atores locais.

Parece-nos possível identificar, em princípio, três grandes tipos de territórios ou espaços de ação pública: os territórios de prestação de serviço público, os territórios de projetos coletivos incentivados pelo Estado e ou territórios-rede criados a partir de um processo de mobilização social.

Territórios de prestação de serviço público

As áreas de prestação de serviço público são definidas no quadro da organização de serviços públicos dirigidos a uma parte ou à totalidade da população morando num determinado recorte do território nacional. O programa “Luz para Todos”, o SUS e o programa Educação do Campo contribuem cada um a sua maneira para estruturar o meio socioeconômico local. Cada qual delimita com relativa autonomia os territórios de atuação ou planejamento. Uma vez respeitadas às regras do pacto federativo, cada um desses programas detém certa margem de independência para definir a localização das infra-estruturas e para elencar a sua área de atuação específica no meio rural. Conseqüentemente, as áreas cobertas por cada prestadora de serviço podem se sobrepor ou não. Desde uma perspectiva de administração pública, cada um desses recortes espaciais pode ser aparentado a um território de ação, estruturado a partir de um critério de eficiência institucional e técnica.

Território de projetos coletivos incentivados pelo Estado

Esses territórios são construídos a partir de um dispositivo de incentivo do Estado voltado para a formulação de projetos coletivos territorializados e para o processo de construção social de um projeto de desenvolvimento para o território.

O processo de incentivo se fundamenta na institucionalidade territorial. Destaca-se neste processo a figura do “mediador”, verdadeiro tradutor das normas federais (i.e. estaduais) no plano local ou territorial. Este ator tem o papel central de acionar o conjunto de representações e normas locais com o objetivo de traduzir as diretrizes estabelecidas no plano federal num conjunto de dispositivos coerentes com a visão de mundo compartilhada no território. Este mediador pode ser um agente do estado ou também pessoas físicas ou organizações locais, quer sejam da sociedade civil ou do Estado. As ONGs - tais como o Programa de Aplicação de Tecnologias Apropriadas às Comunidades – PATAC e Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa - AS-PTA ou outras - têm assumido comumente este papel em diferentes territórios. Este é o caso do articulador do PDSTR.

A construção social se fundamenta na existência de um interesse compartilhado pelos atores socioeconômicos locais. Este interesse coletivo pode assumir diferentes facetas, tendendo para aspectos sociais, econômicos, culturais, ambientais, ou uma combinação deles segundo diversos graus de importância e intensidade. Em todos os casos, um elemento é fundamental: o interesse coletivo que será transformado em ações concretas por meio da política deve ser coerente com a representação coletiva (dos atores sociais) sobre a realidade local. Ou seja, deve manter uma coerência com o reconhecimento pelos atores locais sobre o

que é importante e o que deve ser defendido, os problemas existentes e as estratégias disponíveis para aliviá-los ou resolvê-los. A extensa literatura sobre o tema, mostra de maneira detalhada quanto este processo da ação coletiva é complexo e exigente. Sabe-se notadamente que o resultado é muito dependente da consistência da representação coletiva e do grau de aceitação do marco normativo ligado a ela por parte da população local. De uma perspectiva mais operacional, o sucesso deste processo de construção social envolvendo distintos atores dependerá também de fatores como: a qualidade e grau de realismo do diagnóstico da situação atual, da pertinência na definição de uma situação desejável, da clara identificação dos pontos fracos a solucionar, da definição coerente das ações possíveis de serem acionadas, da definição de uma estratégia para conseguir o apoio necessário a estes esforços e da capacidade de negociação com os possíveis provedores de recursos.

Considera-se aqui que a noção de identidade, porta de entrada do PDSTR, por exemplo, é coerente com uma interpretação em termos de representação coletiva. O que varia de casos para casos é o grau de solidez que essa construção adquire. Povos e comunidades tradicionais, notadamente indígenas, compartilham de uma identidade coletiva mais rígida, conformando um marco normativo completo, muitas vezes beirando o coercitivo. Cada membro conhece, reconhece e deve respeitar este conjunto de normais e traços culturais se quer permanecer na comunidade e beneficiar-se dos mecanismos de solidariedade inerentes a ela. Em outras situações sociais do campo, essas relações são menos definidas. A identidade não é mais uma dada *a priori*, mas deve ser construída mediante um trabalho voluntário por parte dos atores locais de resgate de normas tradicionais e de construção a partir delas de novas normas sociais compartilhadas. Trata-se, portanto, de identidades que apresentam em maior grau um constante processo de construção e reconstrução. Isto é a situação observada nos perímetros de quilombolas, mas também de muitas situações da agricultura familiar e da reforma agrária. Essas situações evidenciam que, ao contrário das sociedades tradicionais, essas representações coletivas não são impostas de maneira tão clara, de modo que cada indivíduo ou família rural encontra-se livre para se inserir neste conjunto de normas ou não. Ou mesmo para transformá-las, gerando novas identidades.

Isto introduz uma diferença fundamental em nossa análise, uma vez que diferentes representações podem coexistir num mesmo recorte territorial. Em alguns casos não muito raros, as múltiplas representações existentes no território podem não guardar coerência entre si, havendo casos em que se apresentam em oposição, gerando conflitos. Este é precisamente o caso de um território em que haja de forma simultânea uma representação coletiva baseada no reconhecimento da agroecologia -incluindo as dimensões de coesão social, de manutenção da cultura local, de preservação do meio ambiente e de limitação do processo de acumulação individual- e uma representação modernizante da agricultura baseada na agregação de valor e no desenvolvimento do mercado de trabalho⁶. Podem também observar-se representações diferenciadas que geram comportamentos não cooperativos entre os segmentos sociais constitutivos da comunidade, refletindo estratégias competitivas e protecionistas. É também o caso observado em processos de marginalização quando indivíduos ou grupos familiares se sentem excluídos de uma dinâmica coletiva dominante. É notadamente o caso das famílias categorizadas como invisíveis por não serem organizadas e por constituírem o segmento mais pobre da população rural.

Os territórios de coordenação da ação privada, tais como aparecem no APL e de certa maneira no Consad, também se inscrevem dentro desta lógica de construção de uma representação coletiva local. Neste caso, contudo, o núcleo central da representação, é a confiança nas forças do mercado como desencadeadoras de um processo de desenvolvimento

⁶ Ver um exemplo desta situação em Bonnal et al, 2007

econômico útil para a população local. Esta representação confere uma grande importância aos interesses econômicos de (micro) empresários e/ou de produtores comerciais rurais.

Evidencia-se que a eficiência da construção de uma representação coletiva e do papel do mediador varia muito de uma situação territorial para outra. Esta diversidade se reflete em processos no grau de a coerência guardada entre os variados territórios que são conformados sobre uma mesma base geográfica de ação das políticas públicas.

Territórios – rede de ação coletiva ligada à mobilização social

Semelhante ao caso anterior este território se diferencia pela quase ausência do Estado, pelo menos, nos primeiros estágios de seu desenvolvimento. É a sociedade civil organizada quem elabora, de forma paralela à ação governamental, seu próprio quadro normativo, acionando-o com o objetivo de construir um projeto autônomo para o território. As considerações anteriores relativas à elaboração da representação coletiva são aqui também válidas. Talvez possamos elencar neste grupo um grau maior de dificuldade relativa ao fato de que os atores locais dependem sobremaneira de suas próprias forças e alianças para construir este marco coletivo, o que normalmente mostra-se menos estável se comparado com as condições enfrentadas pelo aparato estatal. O compartilhamento das idéias pode se dar entre atores sociais que convivem num mesmo território ou entre atores localizados em recortes territoriais que não se sobrepõem, criando formas territoriais inéditas em redes ou em estrutura de arquipélagos.

Uma vez definidos os territórios conformados pelas políticas, é importante perceber que ainda que dirigidas para um mesmo recorte espacial, normalmente as políticas agem sobre e contam com a participação de distintos segmentos sociais que, ainda que compartilhem de uma mesma área geográfica, nem sempre apresentam interesses e projetos comuns. Uma maior atenção será dada a essa constatação na seção seguinte.

3.4. Os atores atendidos

À diversidade dos territórios encontradas num mesmo recorte territorial corresponde uma diversidade dos atores locais em jogo. Moradores, consumidores, produtores familiares, comunidades (indígenas, quilombolas, religiosas etc.), micro empresários agro-alimentares, grandes produtores rurais, empresas de serviços, defensores do meio-ambiente etc. têm representações distintas e paralelas, com respeito às mesmas ações coletivas e públicas. Na mesma lógica, o administrador público procura atingir determinados segmentos sociais para lhes proporcionar um tratamento especial e diferenciado com respeito ao resto da população do território. Desta maneira, observa-se que, apesar do objetivo comum de contribuir à redução da pobreza, em alguns casos especificamente rural, cada programa tem um público-alvo definido ora de maneira explícita ou não.

A figura 1, a seguir, diferencia os públicos-alvo de cada um dos treze programas analisados, identificados a partir de diferentes fontes: literatura institucional, entrevistas com gestores, observações diretas. Nesta figura, recorreremos aos critérios utilizados pelo Pronaf para definir os segmentos da agricultura familiar que se baseiam em níveis de renda: agricultores de baixa renda, agricultores consolidados, agronegócio familiar. Com a prudência necessária com relação ao método utilizado, pode-se identificar, a partir de uma leitura vertical da figura, quatro públicos-alvo diferenciados atendidos pelas políticas:

- O público da reforma agrária. Ele se beneficia de maneira exclusiva dos programas do MDA e do INCRA e de maneira compartilhada dos demais programas.

- O público da agricultura familiar não consolidados⁷. Ele é alvo de diversos programas: Proambiente, na Amazônia, P1MC (e P1+2) no Nordeste, em todo o território nacional. Pronaf mantém uma linha específica de crédito para este tipo de família⁸. Os programas PDSTR, PAA, Consad, desenvolvem atividades junto aos produtores deste grupo ainda que estes não constituam o seu público prioritário.
- O público da agricultura familiar consolidada. Esses produtores constituem o público principal do Pronaf, PDSTR, PAA, APL, no que diz com respeito aos programas agrícolas e ao Educação do campo.
- O conjunto da sociedade. É o caso evidentemente do SUS e de Luz para todos, ainda que esta última política seja dirigida evidentemente mais para a população mais fragilizada e pobre.

No caso do Pronaf, ainda que seu principal público seja constituído por agricultores familiares consolidados, cabe ressaltar que as distintas linhas originadas nos últimos anos permitem o atendimento de boa parte de público encontrado no meio rural. Esta situação se explica pela estratégia de adaptação dos produtos financeiros às diversas categorias socioeconômicas das famílias rurais.

A leitura horizontal da figura revela as principais lógicas de ação das políticas e programas analisados. Quatro lógicas se identificam.

Uma primeira lógica de ação é aquela da universalização do serviço público, representada aqui pelo SUS e Luz para todos, mais que se desdobra em muitos outros programas. As idéias que sustentam essas ações fazem referência à democracia, à cidadania, ao direito constitucional de cada cidadão de acesso ao serviço público, e, de maneira simétrica, à obrigação do Estado de atender a todos os cidadãos. Inscrevem-se na revisão do papel do Estado junto com a população. Para além desta preocupação de universalização, trata-se de estender o atendimento do serviço público à totalidade do espaço nacional ao incluir os setores sociais tradicionalmente excluídos. Os instrumentos de intervenção são diversificados, sendo essencialmente de tipo desconcentrado ou descentralizado.

Uma segunda lógica é aquela da discriminação positiva. Se o objetivo das ações varia, dentre elas: combate à pobreza rural, redução da desigualdade socioeconômica, apoio ao desenvolvimento territorial; a estratégia de ação é a mesma. Trata-se de atender de maneira privilegiada um segmento social específico, caracterizado por índices sócio-econômicos reveladores de uma situação de pobreza (absoluta ou relativa) ou de exclusão, em consequência de um processo histórico de discriminação. Seu intuito é reduzir a desigualdade e favorecer a integração social. O marco de referência é constituído aqui pelas idéias e preocupações relativas ao desenvolvimento social, territorial, local ou solidário.

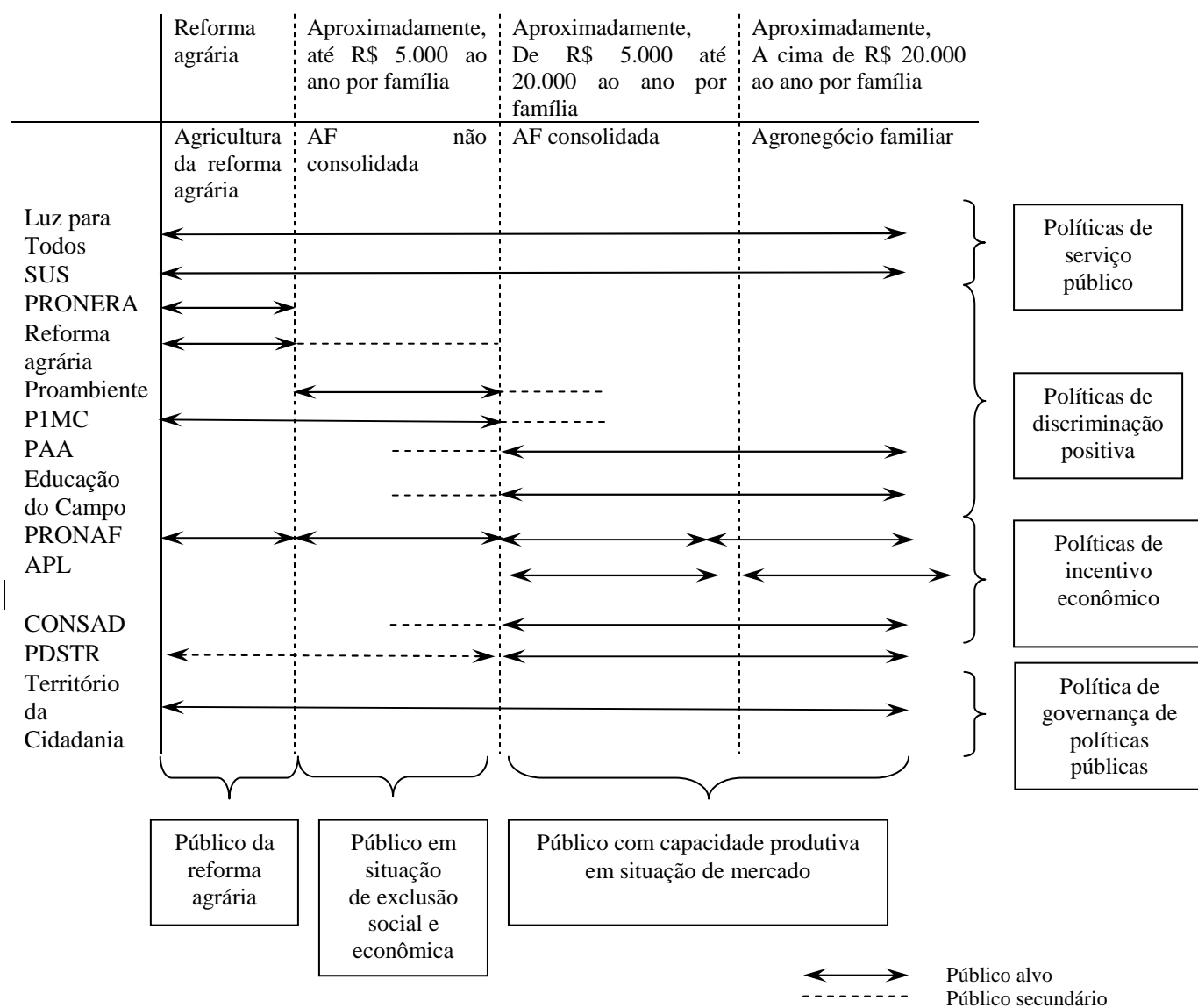
A terceira lógica de ação pública é aquela de incentivo, fomento às atividades econômicas de determinados atores socioeconômicos. As idéias que sustentam essas políticas são aquelas da economia territorial que se baseiam na idéia da capacidade do mercado, mediante o fomento de atividades produtivas. Seu objetivo é gerar um processo de desenvolvimento econômico e social criado pelo processo encadeamento econômico positivo. Esta lógica é constitutiva do APL, evidentemente, mais também de certa maneira, do Pronaf, PDSTR, Consad.

⁷ Entendido na acepção do MDA, ou seja, a amplo setor sócio-econômico conformado pelos agricultores familiares, as comunidades indígenas, os pescadores, os remanentes dos quilombolas, com exceção do público da reforma agrária etc.

⁸ Esta linha é o Pronaf B, o qual, segundo o gestor nacional apresenta um nível elevado (em torno de 40%) e constante de inadimplência.

A quarta é de governança de políticas públicas, representada pelo programa Territórios da Cidadania cuja marca distintiva é criar um arranjo institucional orientador das ações ministeriais com o objetivo de concentrar as políticas públicas nos espaços geográficos rurais de maior incidência da pobreza. Mais do que intervir sobre o espaço geográfico diretamente, o TC pretende atuar sobre a lógica que orienta as ações governamentais, gerando incentivos para a criação de uma nova cultura de ação nas instituições públicas.

Figura 1. Relação entre programas e tipos e público alvo



De maneira geral, a maior parte dessas políticas se aplica a recortes espaciais com uma forte ênfase nos atores do setor agrícola, ou da agricultura familiar. Para a incorporação de uma lógica territorial, há a necessidade de ampliação desse universo, incluindo também outros atores como comerciantes, a pequena manufatura, serviços de assistência, agentes financeiros etc.

3.5. Síntese da comparação das políticas públicas

Uma vez elucidados os distintos territórios e dinâmicas de operação das políticas públicas de recorte territorial, podemos sistematizar a tipologia das políticas, procurando fazer um cruzamento entre suas distintas lógicas de territorialização, os seus territórios conformados e os distintos públicos-alvo atendidos.

Tabela 2. Síntese da relação políticas – atores – território

	Políticas desconcentradas	Políticas descentralizadas	Políticas de fomento a projetos	Políticas criadas nos territórios
Estrutura do poder de decisão	Concentração da responsabilidade no nível federal, Delegação controlada nos níveis estaduais e municipais	Repartição da responsabilidade entre os três níveis (federal, estadual e municipal),	Definição das regras no nível federal, Delegação controlada nos níveis estaduais Construção projetos ao nível territorial	Sociedade civil Reconhecimento e institucionalização pelo poder público federal
Parcerias	Setor público	Setor público Setor privado	(1) Setor público (2) Sociedade civil	(1) Sociedade civil (2) Setor público
Circuito de decisão	1ra fase: Descendente (delegação) 2da fase: Ascendente (fiscalização)	Articulação multi-nível	1ª fase: Descendente: definição das regras 2ª fase: local, construção dos projetos 3ª fase: ascendente: avaliação dos projetos: 4ª fase: descendente: alocação dos recursos	1ra fase: Territorial: elaboração das medidas pela sociedade civil 2da fase: Ascendente: institucionalização pelo Estado e a sociedade civil
Lógica de ação	Universalização de serviço público		Discriminação positiva Incentivo às atividades econômicas	Discriminação positiva Incentivo às atividades econômicas

Público-alvo – atores atuantes	Setores sociais fragilizados	Agricultores familiares organizados e diferenciados	Movimentos sociais
Territórios em jogo	Território de ação pública (serviços públicos)	Territórios de projetos coletivos incentivados pelo estado	Território de ação coletiva induzido pela mobilização social

4 – Questões transversais

As diferentes políticas são atravessadas por algumas questões de ordem geral, mas que têm respostas ou soluções geralmente específicas. Dentre essas questões nos parece relevante discutir mais em particular aquelas relativas à articulação dos atores e das políticas, à gestão social, ao financiamento ou, ainda, ao marco jurídico. Não se trata de detalhar cada um desses eixos, até porque cada um deles constitui objeto de estudo específico no âmbito da consultoria aqui realizada. O propósito deste parágrafo é apenas de precisar alguns elementos da problemática que serão aprofundados pelos pesquisadores que estudaram cada tema.

4.1. A questão da articulação

Todas essas políticas são alvo de diferentes processos de coordenação respondendo a objetivos variados. Podem-se diferenciar os processos de articulação vertical, por meio do qual se relacionam os atores de um mesmo programa localizados em escalas distintas (federal, estatal e territorial) e os processos horizontais, visando a criar vínculos, no nível territorial, entre variados os atores sociais ou programas e ações públicas. Intuitivamente, considera-se que o grau de complexidade desses processos de coordenação é proporcionalmente direto ao número de atores sociais envolvidos, à diversidade dos mesmos e à intensidade do processo participativo.

No que diz respeito aos processos de coordenação interna dos programas, observa-se, de forma geral, que a dificuldade é crescente entre as quatro categorias de políticas identificadas. No caso das políticas desconcentradas, os processos de coordenação - tanto vertical como horizontal - parecem relativamente simples, pois se limitam aos órgãos públicos específicos de um determinado setor de atividades (energia elétrica, no caso). No caso das políticas descentralizadas, a dificuldade é maior devido à existência de diferentes níveis de responsabilidade, bem como à diversificação dos atores sociais envolvidos em sua implementação. Os dois últimos grupos, não obstante, são aqueles que apresentam o mais elevado grau de complexidade e, em contrapartida, os maiores desafios. No caso das políticas de fomento a políticas territoriais, como o PDSTR, as dificuldades relacionam-se com a capacidade de adaptação do corpo normativo federal à realidade local via a figura do articulador territorial, com a possibilidade de construção de uma representação coletiva da realidade e com a aptidão para gerar a partir dela um plano de ação e distintos projetos locais. Um desafio adicional provém da necessidade de se estabelecer uma coordenação efetiva entre os órgãos públicos e privados, considerando o não reconhecimento legal dos territórios rurais com respeito às regras do pacto federativo (cf. *infra*). Enfim, no caso dos projetos da última categoria, ou seja, das políticas criadas nos territórios, a maior dificuldade está ligada ao número elevado de entidades da sociedade civil em jogo, o que dificulta o surgimento de uma representação coletiva, e à concepção de um plano de ação na ausência de atores públicos capacitados para orientar o planejamento territorial.

Uma segunda modalidade de articulação envolvida nessas políticas corresponde à coordenação entre programas distintos, seja porque se dirigem ao mesmo público-alvo (agricultores familiares, população indígena, quilombolas etc.), seja porque atuam num mesmo espaço geográfico (território). Neste processo, a coordenação de diferentes instrumentos de políticas públicas em torno de um espaço comum pode adquirir os contornos de uma integração parcial ou total, dependendo dos objetivos e das diretrizes que essa articulação apresenta.

O Territórios da Cidadania, que objetiva concentrar e articular políticas públicas, apresenta um novo desafio em termos de coordenação considerando o número elevado de programas em jogo e a alta diversidade dos mesmos. O objetivo de concentração de políticas públicas numa determinada área geográfica elencada não parece apresentar dificuldades específicas na sua implementação. O programa parte de uma forte decisão política, tomada nos mais elevados escalões do governo central, de forma que a sua realização nesta esfera pode ser alcançada por meio de mecanismos de coordenação da Casa Civil. Nos níveis estadual e territorial-municipal, esta articulação pode resultar da ação própria de cada programa ou política.

A questão da articulação das políticas, contudo, é bem mais delicada do que a simples concentração de políticas sobre uma mesma base territorial. Ela implica uma tomada de decisão que ajuste os distintos dispositivos em questão nos distintos níveis estadual e territorial, dotando-lhes de uma mesma direção e construindo, a partir de suas sinergias, um objetivo compartilhado. Esta observância nos remete à questão da governança e mais especificamente, aos dispositivos institucionais constituídos para o exercício da governança, ou seja, da existência de uma burocracia territorial, da criação de competência nos atores locais e da adaptação –ou criação– do marco jurídico para o exercício desta nova missão.

Sendo assim, os territórios da Cidadania constituem um espaço de governança híbrido, agrupando programas de diferentes lógicas, desde a organização descentralizada de serviços públicos até programas voltados para o desenvolvimento local elaborados pela própria sociedade. Esta tendência à hibridação dos dispositivos das ações públicas territorial não é nova. Encontram-se já alguns elementos no próprio PDSTR que associa dinâmicas territoriais construídas em torno de projetos coletivos de identidade com o controle da pobreza mediante a seleção de territórios a partir de critérios de IDH. Esta tendência se observa também no nível estadual como ilustram as experiências dos estados da Bahia, de Sergipe e do Ceará. Nesses estados, os territórios rurais de desenvolvimento territorial constituem também uma partição do espaço do estado. Não existe assim nenhum município que não faça parte de um território de identidade, pois esse se torna a unidade de planejamento da ação estatal. Isso, contudo, pode levar a uma negação da idéia de identidade.

No caso dos Territórios da Cidadania, esta hibridação parece acarretar algumas limitações operacionais. A partir das entrevistas com os gestores de programas, observa-se notadamente que a implicação dos órgãos ministeriais no programa é bastante diversificada. Ainda que a participação no Territórios da Cidadania seja considerada importante e justificada, os graus de adoção da lógica territorial do Territórios da Cidadania por cada um dos ministérios mostra-se bastante variável. Para alguns gestores, o TC constitui uma oportunidade considerável para se repensar a atuação da sua própria administração no meio rural. Para outros, estima-se que, embora o programa seja importante, não acrescentou muitas oportunidades de ação com respeito à situação anterior.

Isso nos leva a intuir que, no cenário atual, o Territórios da Cidadania não tem se constituído verdadeiro espaço de articulação de distintas políticas públicas. Em alguns casos, a própria institucionalização do Territórios da Cidadania representou a ruptura com a

institucionalidade constituída anteriormente por outros programas específicos. Este caso dá-se, por exemplo, com o PRONAF Infraestrutura, onde a criação dos colegiados territoriais contribuiu com o enfraquecimento dos CMDRS que constituíam, junto com a EMATER. Dentre os fatores explicativos deste acontecimento, dois podem ser ressaltados. Em primeiro lugar, há uma dificuldade em compatibilizar diversos objetivos, metodologias e espaços de ação num só programa e território. De fato, pode-se observar que muitas das políticas incluídas nos Territórios da Cidadania, delimitam territórios específicos que nem sempre coincidem com o que foi estabelecido pelo programa. Outra dificuldade deriva do fato de que o colegiado do Território da Cidadania nem sempre se encontra apto e com competência para atuar e operacionalizar a diversidade de projetos ativos no território, como por exemplo, Luz para Todos, SUS ou até Pronaf.

4.2. A gestão social

O papel dos atores sociais no leque das políticas públicas aqui estudadas varia significativamente. No caso das políticas de serviços públicos a participação social se limita às etapas de formulação das demandas sociais mediante os circuitos estabelecidos nas esferas ampliadas. Os canais de participação constituem-se pelas queixas e reclamações encaminhadas e tratadas pelos devidos serviços das ouvidorias e pelos levantamentos feitos no nível local. A boa organização de ambos os serviços nas políticas estudadas constitui referência interessante neste gênero.

No caso das políticas de fomento a projetos coletivos nos territórios, a gestão social é mais complexa. A gestão constitui, *per se*, o principal alicerce do programa, procurando direcionar os atores locais para o exercício pleno do chamado protagonismo social.

Levanta-se aqui a questão da legitimidade do colegiado para representar e responder pelo conjunto da população territorial neste ampliado leque de políticas setoriais, bem como para definir a direção da ação pública. Destacamos que os membros desta instância são nomeados a partir de um processo participativo que não necessariamente inclui todos os segmentos sociais constituintes do território e não mediante um processo eletivo representativo, e legitimado socialmente, que envolva toda a população daquele território em questão.

Observa-se também que as formas por meio das quais as políticas e programas analisados introduzem a participação social conformam um leque muito variável. Cada política estipula canais de participação diferenciados e específicos, bem como define a participação social por meio de óticas distintas. Enquanto a participação social no SUS limita-se às demandas e queixas quanto à realização dos serviços e no programa Luz para Todos à solicitação da ligação elétrica, nos territórios rurais, PIMC e nos CONSADs ela representa um elemento central. A questão em discussão aqui, e notadamente no caso dos territórios rurais, é a legitimidade e a eficiência deste processo de participação como relação à representatividade. Relativiza-se aqui a capacidade de critérios participativos serem suficientes para garantir um nível mínimo de representatividade nessas instâncias de decisão, de modo a permitir a representação dos interesses dos diversos segmentos da coletividade territorial, em particular dos segmentos não organizados, os quais constituem não raro a maioria da população rural. Adicionalmente, questiona-se aqui a capacidade técnica e legitimidade destes atores sociais para selecionar os projetos tidos como de maior interesse coletivo para o conjunto ampliado da população.

4.3. O marco jurídico

Não existe, no Brasil, um marco jurídico específico em matéria de desenvolvimento territorial rural. A categoria “território rural” não existe nem mesmo na Constituição Federal de 1988⁹.

Portanto, as políticas públicas com enfoque territorial caracterizam-se pela alta variabilidade dos seus marcos jurídicos, incluindo: lei constitucional, lei ordinária, decreto, portaria ministerial, convênio etc. Esta diversidade jurídica introduz uma diferenciação dos programas em termos de estabilidade, continuidade, abrangência e, até, legitimidade. O SUS, por exemplo, se beneficia de uma grande estabilidade e de um reconhecimento que transgride as divisões administrativas e jurídicas, uma vez que está registrado e garantido na constituição. Em oposição a ele, os programas que são regidos apenas por portarias ministeriais vêm o seu reconhecimento formal restringido aos limites de um determinado órgão ministerial, o que pode comprometer sua durabilidade e continuidade. Ainda mais frágil é a situação dos programas regidos apenas por convênios assinados entre um ente ministerial e uma instituição da sociedade civil, como é o caso, por exemplo, do PIMC.

Consecutivamente a esta lacuna jurídica do desenvolvimento territorial, observa-se um esforço contínuo por parte dos gestores públicos para adaptar suas normativas jurídicas com o intuito de melhorar o funcionamento de seu programa em relação a seus objetivos ou para fortalecê-lo nas disputas políticas. Destaca-se a experiência do Pronera, atualmente regulamentado por uma portaria do Ministério do Desenvolvimento Agrário, mas que reivindica ser objeto de uma lei específica. Com essa estratégia procura incrementar sua visibilidade e sua legitimidade dentro do quadro de correlação de forças instituído dentro do Estado. De maneira diferente, o Consad, programa do ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, pretende editar uma portaria para associar a sociedade civil na orientação do programa, mediante a criação de uma estrutura participativa dentro dos consórcios intermunicipais, disposição não contemplada pela lei que rege os consórcios.

Mas, a consequência mais constrangedora da falta de marco jurídico para as políticas de desenvolvimento territorial está relacionada à rigidez associada ao chamado pacto federativo, o qual regula a autonomia das três esferas de poderes executivos e do judiciário. Por conta de suas normas rígidas, o repasse de recursos públicos é limitado, aos entes federativos (estadual e municipal). Esta dificuldade afeta particularmente as políticas de fomento a projetos territoriais, notadamente o PDSTR. Como são as únicas políticas a focar explicitamente a entidade do “território”, que não está evidentemente contemplada nas regras do pacto federativo e não apresenta personalidade jurídica, esta política é uma das que mais sofre com interrupções e bloqueios nos fluxos de recursos. As políticas desconcentradas, ao contrário, por definição, não têm dificuldades com essas regras. As políticas descentralizadas, por sua vez, não são prejudicadas, por essas regras, uma vez que se baseiam no poder municipal. Nas políticas criadas nos territórios pelos movimentos sociais, comumente se recorre a soluções operacionais como a criação de uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP), caso observado no PIMC. Estas estruturas geridas pela sociedade civil oferecem agilidade suficiente para realizar sua missão em parceria com o Estado.

No caso do PDSTR, o problema é duplo. O primeiro se localiza no âmbito da relação entre o território construído e as prefeituras que o compõem. Frequentemente, no Nordeste e no Norte, uma função importante dos territórios é de constituir uma alternativa de gestão pública, procurando contornar os poderes municipais e das oligarquias locais, repletas de práticas patrimonialistas e populistas. Esta alternativa é, em parte, desacreditada pela falta de reconhecimento do território no marco jurídico. Na lógica da política dos territórios de identidade, os colegiados permanecem dependentes da boa vontade das prefeituras e dos

⁹ Contudo, a palavra “território” existe na constituição, mas ela designa entidades federais, como os estados.

governos estaduais. A segunda é que as instituições de governança territorial, não podendo tomar decisões públicas, dependem das prefeituras para ter acesso aos repasses dos recursos públicos.

No caso do Pronera, a maior dificuldade, também ligada ao pacto federativo, resulta da impossibilidade de celebrar contratos entre entes localizados em diferentes esferas do poder executivo. Esta regra conduziu a uma intervenção do Tribunal de Contas da União (TCU), contestando os contratos firmados entre o Pronera, entidade localizada no nível federal, e universidades estaduais, privadas ou estabelecimentos de ensinos municipais.

4.4. O financiamento

O posicionamento de cada programa com respeito às regras do pacto federativo tem consequências diretas sobre as formas de financiamento a que recorrem cada um desses programas.

Novamente, são as políticas de fomento a projetos territoriais que conhecem a maiores dificuldades. A dependência do território dos municípios que o conformam acarreta uma série de dificuldades. Uma delas é que os programas que objetivavam se distanciar das prefeituras municipais acabam se vendo na situação de dependência da mesma para acessar os recursos públicos disponibilizados pela política. Outra dificuldade, particularmente constrangedora, é a impossibilidade dos municípios inadimplentes para receberem recursos da União. Esta situação, comum nas zonas pobres do Nordeste e do Norte, corresponde verdadeiramente a uma contradição da política, uma vez que a criação dos territórios - tanto os territórios rurais como os territórios da cidadania - objetiva combater a pobreza, mediante o incremento do repasse de recursos da União. E normalmente, os municípios mais pobres são aqueles que mais encontram-se endividados.

Outro problema relaciona-se com a demora da liberação dos recursos para financiar os projetos territoriais por causa do procedimento administrativo. A dificuldade na agilização dos recursos da União se expressa com maior intensidade nos projetos de infraestruturas o que evidentemente não facilita o cumprimento dos objetivos dos projetos coletivos.

5 - Observações e sugestões

5.1 - Observações

Há, hoje, uma incontestável determinação política, mediante ações públicas localizadas ou territorializadas, de enfrentamento de problemas estruturais ligados à formação histórica do Brasil que nunca foram seriamente enfrentados pelo Estado no passado. Sendo assim, a redução das desigualdades sociais e espaciais passa cada vez mais a dividir a agenda governamental com a busca pelo crescimento econômico, que tradicionalmente dominava a agenda político-eleitoral. Multiplicam-se, portanto, progressivamente as iniciativas governamentais de transferência de renda e de implementação de transformações estruturais capazes de romper com o ciclo gerador ou fomentador das desigualdades em suas múltiplas dimensões. Essa mudança de comportamento, que afeta diretamente a forma de se elaborar políticas públicas, parte de uma constatação de que a desigualdade tem proporcionado a constituição de um processo estável e auto-reprodutível de discriminação social e de concentração de pobreza. E esses processos atingem de forma mais significativa o meio rural, que coincide normalmente com aquelas áreas e segmentos sociais que nas décadas passadas encontraram-se à margem das políticas de desenvolvimento levadas a cabo pelo Estado. São

as áreas rurais, em maior intensidade, que ao longo das últimas décadas acabaram concentrando os segmentos mais empobrecidos e mais excluídos das políticas públicas e que, ao mesmo tempo, situam-se distantes dos principais centros e fluxos econômicos, apresentando um baixo dinamismo em suas economias.

Assim, é conveniente considerar a pobreza e a desigualdade social em meio rural como sendo resultantes de um conjunto de problemas estruturais interligados: a concentração fundiária, a fraca organização dos serviços públicos, a falta de infraestruturas sociais, produtivas e comerciais, a degradação dos recursos naturais. Em suma, a pobreza e as desigualdades seriam a expressão da fraqueza da organização democrática e a manifestação da marginalização socioeconômica dos agricultores familiares. Deste diagnóstico, emerge a constatação de que o tratamento da pobreza e da desigualdade no meio rural passaria pela renovação do modelo de crescimento no meio rural e do papel do Estado em sua promoção.

Esta determinação política ganhou força na última década e meia, com particular destaque para o segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, dando lugar a políticas públicas múltiplas e diversificadas voltadas para o chamado setor da agricultura familiar e dos povos e comunidades tradicionais. Este acontecimento por si só é altamente significativo. Marca uma alteração na correlação de forças estabelecida dentre os representantes dos segmentos socioeconômicos do campo na estrutura do Estado, e é propício para que se discutam novas estratégias de desenvolvimento rural. Reflete também uma ruptura com décadas de hegemonia de uma visão do desenvolvimento rural que o associava unicamente à modernização agrícola nos moldes da Revolução Verde, ao mesmo tempo em que desvalorizava as áreas rurais que não eram capazes de serem inseridas neste modelo produtivo.

Uma expressão deste fenômeno é o lançamento, em abril de 2010, da Política Nacional de Desenvolvimento do Brasil Rural que foi fruto da Primeira Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário. A nova política para “um Brasil rural com gente” define claramente uma alternativa de desenvolvimento para o campo brasileiro que difere daquele pautado no agronegócio. As treze políticas objeto deste estudo devem ser interpretadas tendo em vista este pano de fundo. A multiplicação das perspectivas de desenvolvimento e a diversificação das políticas públicas voltadas para o meio rural foram acompanhadas também, do fortalecimento da capacidade de negociação e de comprometimento dos atores sociais junto ao poder público. Alteram-se, assim, os padrões de relacionamento entre a sociedade civil e o Estado nas áreas rurais que tradicionalmente eram marcadas pelo clientelismo e pelo autoritarismo.

Contudo, a construção do chamado “protagonismo” sociopolítico destes atores no meio rural e, mais especificamente na agricultura familiar, é um processo ainda em andamento e muito heterogêneo tanto do ponto de vista geográfico como social. Observa-se ainda uma diferenciação entre as regiões segundo a intensidade da mobilização social assim como a fragmentação dos referenciais mobilizados pelos atores sociais (agroecologia, agricultura camponesa, agricultura orgânica, agricultura colonial, agricultura integrada na cadeia agroindustrial etc.) em suas reivindicações. Coexistem, portanto, no universo das organizações sociais do campo e da agricultura familiar potentes movimentos sociais que estão fortemente organizados nos três níveis da estrutura federal e capazes de discutir de igual-para-igual com o poder executivo e setores não organizados, mal informados e fracamente representados. As condições e possibilidades para que os segmentos do campo e da agricultura familiar possam participar ou incluir-se no chamado protagonismo social são bastante diferenciadas. Esta diversidade de situações é fruto de processos sociais, econômicos e políticos desregulares e fragmentados que guardam muita relação com a própria trajetória de formação história socioeconômica de cada território, sendo portanto imprevisíveis e bastante

específicos. Encontramos situações em que resultam de um processo voluntário de afastamento por parte de famílias rurais em situação de miséria, de um processo de competição e exclusão social orquestrado pelos próprios movimentos sociais na base da distância cultural e ideológica ou de uma combinação destes e outros fatores.

Adicionalmente, considera-se uma fonte de riqueza a diversidade atual das práticas governamentais voltadas para a agricultura familiar e para os setores sociais mais fragilizados do meio rural. O mesmo se aplica às experiências implementadas pelos atores locais, principalmente, quando fundamentadas num protagonismo social autêntico, implicando a participação de atores diversificados e localizados em distintos níveis da estrutura federativa. Cada experiência é uma fonte de informação que renova o processo de aprendizagem dos atores envolvidos nela. Neste processo de aprendizagem, toda experiência torna-se útil e não apenas as “boas práticas”, uma vez que todas elas podem ser analisadas do ponto da coerência da ação pública com respeito ao contexto local. Sendo assim, o conjunto das experiências constitui um verdadeiro bem público, no sentido dotado pela economia neo-institucionalista¹⁰.

Quando se analisa a evolução da ação pública nos últimos anos, observa-se uma mudança substancial na preocupação central do gestor público que deixa de focar apenas na ampliação e diversificação das ações pública e passa cada vez mais a se preocupar com a articulação e coordenação das mesmas. A criação dos Territórios da Cidadania é uma resposta a essa constatação que, até mesmo pela sua posição na agenda governamental de principal ação transformadora e de combate à pobreza e de um contraponto ao PAC, merece uma análise mais cuidadosa. Dois aspectos particulares se sobressaem. O primeiro diz respeito às justificativas da articulação de políticas públicas e o segundo às condições que podem influenciar a eficiência dos dispositivos previstos pela política para alcançar seus objetivos.

A articulação das políticas públicas pode ser analisada como uma tentativa de reverter a segmentação e fragmentação das políticas públicas, cujo maior acento foi sentido na agenda neoliberal que orientou a ação do Estado a partir do final dos anos 1980. Destacamos aqui que a segmentação foi provocada por um duplo movimento já mencionado em nossos trabalhos anteriores. De um lado, observa-se uma tendência de liberalização econômica e comercial, justificada pela convicção da necessidade de se dar um maior espaço às forças do mercado na orientação e na seleção das atividades econômicas. De outro, uma compreensão de que para o Estado se tornar eficiente era necessário reduzir sua estrutura e o gasto público, deixando a cargo do Estado apenas os setores econômicos tidos como estratégicos. Na segunda metade dos anos 1990, este dispositivo foi completado por programas públicos de tipo *social safety nets* (redes de segurança social) dirigidos para limitar os efeitos negativos das políticas liberais sobre os setores sociais mais enfraquecidos. Esta estratégia foi implantada pelos governos sucessivos desde Fernando Collor até Fernando Henrique Cardoso. Na primeira metade dos anos 2000 esse quadro sofre mudanças, provocadas por um conjunto de transformações que podem ser consideradas de três ordens. A primeira se refere às mudanças econômicas cuja maior expressão foi a retomada do crescimento econômico, a realização da apuração da dívida externa e o saneamento das contas públicas. De ordem política tem-se o questionamento da política de controle das despesas públicas, as críticas ao baixo investimento público em áreas prioritárias como saúde e educação e a reivindicação da redistribuição dos benefícios do crescimento. Não obstante essas mudanças no cenário nacional, outros fatores de ordem internacional acabaram por favorecer as transformações em diversas áreas da política interna, principalmente o fortalecimento de novos referenciais

¹⁰ Lembra-se que, nesta teoria, um bem público se define por não ser (i) um bem ou um serviço não rival, isto é, que o consumo do bem ou do serviço por um consumidor não reduz a quantidade disponível (ou o acesso) para (por) outros consumidores, e (ii) não exclusivo, ou seja, que não existe mecanismo para excluir o consumo do bem ou o acesso ao serviço por outros consumidores.

internacionais como o desenvolvimento humano, desenvolvimento sustentável, controle da pobreza. Isso determinou que cada vez mais a fragmentação das políticas públicas fosse contestada. É neste contexto, no início do segundo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que se deu a tentativa cada vez mais acentuada de articulação de políticas setoriais, em prol da agricultura familiar.

A articulação de políticas públicas consiste em criar alguns mecanismos de coordenações inter-setoriais e multi-atores dentro da estrutura administrativa nas diferentes esferas do poder executivo ou entre esses mesmos entes públicos e atores organizados da sociedade civil ou do setor privado. Assim sendo, a articulação de políticas públicas pode ser considerada uma tentativa para se romper com a natureza fragmentadora das políticas coerentes com a tese neoliberal e no mesmo tempo com as políticas integradas, específicas do Estado desenvolvimentista. Busca, assim, utilizar-se das experiências anteriores para desenhar uma nova solução que não proporcione os problemas criados no passado pelas duas categorias de ação governamental. Nasce com o propósito de contornar os principais defeitos de cada categoria, quais sejam: o efeito discriminante das políticas fragmentadas e a complexidade, a extrema homogeneidade ou padronização, bem como o alto custo das políticas integradas. Sua principal fragilidade reside, talvez, na ausência de uma definição clara e operacional em termos de administração pública.

Na ausência de definição oficial, podemos entender a articulação de políticas públicas como o tipo de dispositivo de ação pública visando a integrar elementos (administrativos, sociais, econômicos, ambientais etc.) localizados na interface de duas ou mais políticas públicas. Sua principal função ou motivação é explorar as sinergias e/ou reduzir os antagonismos e custos estabelecidos entre dois ou mais dispositivos. Diversas articulações bem sucedidas, de acordo com esta acepção, podem ser percebidas nas políticas públicas rurais no Brasil. O programa Bolsa Família, por exemplo, ao condicionar o mecanismo de redistribuição de renda à prática educativa, contribuiu efetivamente para combinar a redução da insegurança alimentar, o incremento da participação escolar e a redução da pobreza. O Programa de Aquisição de Alimentos, por exemplo, ao associar as perspectivas alimentares e produtivas contribui também simultaneamente para incrementar a renda familiar de produtores rurais e para melhorar o fornecimento de alimentos para os setores sociais mais carentes.

Outras práticas articuladoras de políticas públicas têm um efeito menos marcante. O alto nível de inadimplência do Pronaf destinado às famílias rurais de menor renda revela, por exemplo, a dificuldade de reduzir a pobreza rural mediante o crédito voltado para a aquisição de bens de produção. Ao contrário do PAA, o programa Consad passa por dificuldade para articular uma oferta local de produtos alimentares e atender a uma demanda potencial, dificuldades suficientemente sérias, capazes de comprometer a continuidade do próprio programa. Os Territórios da Cidadania, programa que por excelência se propõe a articular as ações de diferentes ministérios, mostra uma grande variabilidade com relação aos seus resultados. Alguns casos de êxitos podem ser destacados, mas também se notam casos de resultados de menor expressão.

O balanço preliminar do Territórios da Cidadania, visto que ainda é muito recente, nos coloca uma importante questão: as condições e os fatores que podem influenciar ou condicionar o êxito de da articulação de políticas públicas. Não se trata neste estudo de responder a esta interrogação, mas apenas de fazer algumas observações e/ou hipóteses ao seu respeito.

Uma primeira colocação, intuitiva, diz respeito ao grau de complexidade dos dispositivos de articulação. Evidencia-se que a dificuldade da coordenação cresce

rapidamente com o número de políticas envolvidas assim como com o grau de divergências dos interesses dos públicos-alvo envolvidos no leque de políticas que se pretende articular. O critério de condicionalidade, tal como utilizado no programa Bolsa Família é um mecanismo aparentemente eficiente, ainda que exames mais pormenorizados necessitem ser realizados a este respeito. Além disso, trata-se de um mecanismo utilizado no nível internacional e também em outros contextos nacionais¹¹, o que lhe traria mais confiabilidade bem como material para análise de experiências. No caso de um número importante de políticas públicas, percebe-se que a integração só poderá ser completa se acompanhada de uma reforma da própria governança do Estado, o que requer o reconhecimento jurídico das entidades territoriais envolvidas, a descentralização efetiva das responsabilidades e uma nova repartição dos recursos financeiros e humanos.

Encontramos fortes indícios para acreditarmos na hipótese de que um dos maiores entraves para que haja uma articulação efetiva de políticas públicas é a falta de legislação sobre desenvolvimento territorial. O território não existe na legislação brasileira, em particular na Constituição Federal. É juridicamente reconhecido apenas pelos municípios que o conformam e não se beneficia de representantes eleitos. Esta falta de mecanismo de democracia representativa territorial e a dependência excessiva dos poderes municipais na gestão dos recursos repassados pela União fragilizam a legitimidade das instituições territoriais e limitam seu poder de ação. Instaura-se assim, também um maior obstáculo à tentativa de reequilíbrio com respeito aos poderes municipais e à superação dos interesses particulares defendidos pelas prefeituras. Em alguns casos, o território pode até se tornar um novo objeto de disputa para os poderes municipais e estaduais com o risco de introduzir desvios com respeito ao objetivo inicial da articulação das ações públicas.

Também, não se imagina uma articulação efetiva das políticas públicas que não seja realizada nos diferentes níveis da estrutura federativa. Se no contexto dos dois governos do Presidente Lula, a abertura do espaço federal ao diálogo com representantes da sociedade civil tem sido um fator fundamental para que se criem as condições necessárias à evolução do referencial orientador das políticas públicas, parece-nos ilusório imaginar que a regulação das políticas territoriais pudesse depender direta e exclusivamente do poder executivo federal. Pelo contrário, as políticas analisadas demonstram que, em todos os casos, o nível estadual é um elo fundamental na articulação das dinâmicas territoriais. Esta importância se deve a duas razões principais. A primeira é que, segundo o princípio da subsidiariedade, as decisões ligadas à articulação das políticas públicas devem ser tomadas no nível de administração mais próximo dos beneficiários, o qual é, neste caso, o nível estadual. A segunda razão é que o estado constitui o nível mais próximo da escala territorial com capacidade de contrabalançar o poder das prefeituras constituintes dos territórios.

Adicionalmente, não há articulação de políticas públicas se não tivermos a efetiva descentralização de responsabilidades e, em contrapartida, de recursos. Só poderá haver de fato a exploração de sinergias entre as distintas políticas do território e a cooperação entre variados segmentos sociais se a mesma for acompanhada da clara definição do papel do Estado e da sociedade civil no desenvolvimento territorial. Ao mesmo tempo, em toda lógica, uma nova repartição de responsabilidade deve acompanhar-se de uma nova repartição dos recursos, seja o caso de recursos financeiros ou humanos. Cada ator de forma geral deve ter a atribuição de realizar iniciativas relacionadas com a área para a qual tem competência e legitimação. Não é eficaz atribuir responsabilidade a atores que não têm a legitimidade e

¹¹ O princípio da condicionalidade é notadamente amplamente utilizado na Europa, no quadro da política Agrícola Comum (PAC) para as decisões de atribuição das ajudas aos produtores. Neste caso, a condicionalidade se refere concretamente ao respeito de normas ambientais.

competência para assumi-la. Muitas vezes, lhes são repassadas responsabilidades que nem mesmo deveriam ser de sua atribuição. O reconhecimento deste critério evitaria a duplicação de esforços e, ao mesmo tempo, o desgaste dos atores que estão no território com a política territorial, sejam governamentais ou não. A política territorial e a articulação de políticas públicas se propõem a promover o fortalecimento e a maior concertação dos atores, governamentais e não governamentais, que estão no território e não a transferência das atribuições do Estado para a sociedade civil. A articulação de políticas públicas implica a realização de tomadas de decisões fundamentadas no cumprimento de cenários de ação, hierarquização de soluções, projetos técnicos e financeiros etc., atividades estas que necessitam de metodologias adaptadas, conhecimentos especializados e meios de trabalho específicos. Isto se aplica a responsabilidade política, a legitimidade da representação social e a competência técnica para construir projetos coletivos.

5.2 - Algumas sugestões

É difícil fazer sugestões precisas a partir de um quadro tão amplo. Limitar-nos-emos a quatro colocações de caráter geral.

Em primeiro lugar, é relevante que se reforce uma reflexão teórica sobre as experiências das políticas territoriais em curso e sobre os limites entre a governança pública dos territórios e os projetos e ações coletivas. Esta reflexão poderia precisar melhor as tarefas e responsabilidades que cabem ao Estado e aquelas que cabem à sociedade civil. Este exercício precisa considerar em seus processos os gestores públicos, políticos eleitos nos diferentes níveis do executivo, representantes da sociedade civil e membros da Academia.

A reflexão sobre o tema da institucionalidade coloca-se igualmente importante para se pensar o avanço com relação às políticas territoriais. A hipótese que fundamenta esta sugestão é que a indiferenciação dos atores no processo de decisão teria um efeito perverso de desresponsabilização daqueles que efetivamente levarão a experiência territorial em diante. Não existem, portanto, mecanismos de responsabilização pelos desvios entre o realizado e o planejado nas políticas públicas. Repartir as responsabilidades dos atores em todas as etapas, ou seja na identificação dos problemas, na elaboração dos projetos, na seleção dos projetos, no financiamento, na implementação, na fiscalização e no controle social, facilita também o processo de capacitação, assim como fortalece o diálogo social e o processo de negociação entre o Estado e a sociedade civil.

Nesta etapa torna-se central fazer uma distinção entre governabilidade e governança. Por governabilidade entendemos o conjunto de condições necessárias para o exercício pleno do poder em todas as esferas da administração pública, expressando a possibilidade para se realizar políticas públicas. A governabilidade deriva da legitimidade do Estado na sociedade. A governança refere-se à competência de um determinado governo em colocar em prática as decisões tomadas, de forma que se relaciona com o processo por meio do qual as políticas públicas são implementadas, envolvendo diversos atores, e não somente os governamentais, com distintas responsabilidades e atribuições. A governabilidade, portanto, está relacionada com estrutura, ao mesmo tempo em que a governança refere-se ao processo.

Tomando-se como referência o caso específico dos projetos territorializados do PDSTR e num registro mais imediatamente operacional há a necessidade de se realizar esforços para encurtar o trajeto que vai desde a constatação de um problema com a definição e implementação de soluções. Isso significa implementar ações para encurtar o tempo necessário desde a identificação dos problemas até a sua resolução. A questão aqui é de definir como se poderia tornar compatível o tempo da elaboração dos projetos coletivos (sob a

responsabilidade do colegiado territorial), o tempo do financiamento (sob a responsabilidade dos bancos de desenvolvimento), e o tempo da execução (cuja responsabilidade é repartida entre diferentes atores institucionais).

Visto todas as observações e reflexões realizadas, uma questão nos é colocada pela dinâmica territorial: as vantagens e desvantagens de se construir e instrumentalizar nos territórios uma burocracia territorial. Um corpo técnico capacitado e efetivamente voltado para este fim possibilitaria tornar efetiva a articulação das políticas públicas e de todos os atores que neste processo estão inseridos.

6 - Referências bibliográficas utilizadas

- ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. *Estudos Avançados* (Instituto de Estudos Avançados da USP) – 15 (43):121-140 – Dezembro de 2001.
- BADIÉ, B. AND G. HERMET (2001). La politique comparée. Paris, Armand Colin.
- BONNAL, P. MALUF, R. S. Políticas de desenvolvimento territorial e a multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. I Colóquio Internacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável, Florianópolis (SC), Agosto de 2007.
- BONNAL, P et al. As dinâmicas sociais locais em auxílio às políticas públicas: caso do município de Lagoa Seca no agreste paraibano. In J.-P. Tonneau & E. Sabourin. Agricultura familiar interação entre Políticas Públicas e Dinâmicas Locais. Porto Alegre, UFRGS. PP. 261-280.
- DELOYE, Y. (2005). Le goût de la comparaison: rapides réflexions à propos d'un état des savoirs comparés. Faire de la politique comparée: les terrains du comparatisme. E. Nadal, M. Marty and C. Thiriot. Paris, Karthala: 21-28.
- DOGAN, M. (2004). Y a-t-il des paradigmes en science sociale comparative? Penser la politique comparée: un état des savoirs théoriques et méthodologiques. C. Thiriot, M. Marty and E. Nadal. Paris, Karthala: 19-32.
- DURKHEIM, E. (1983 (re-éd)). Les règles de la méthode sociologique. Paris, Presses Universitaires de France.
- HALL, P. (1997). The role of interests, institutions and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations. Comparative politics: rationality, culture, and structure. M. Lichbach and A. Zuckerman. Cambridge, Cambridge University Press: 174-207.
- HALL, P. A. and R. C. R. TAYLOR (1996). Political Science and the three New Institutionalisms. Political Studies, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- JONES, C. (1970). An Introduction to the study of public policy. Belmont, Duxbury Press.
- LICHBACH, M. and A. ZUCKERMAN (1997). Research traditions and theory in comparative politics: an introduction. Comparative politics: rationality, culture and structure. M. Lichbach and A. Zuckerman. Cambridge, Cambridge University Press: 3-16.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Plano Safra 2004/2005.
- PALIER, B. and Y. SUREL (2005). Les "trois I" et l'analyse de l'Etat en action. Revue française de science politique. 55 (1): 7-32.
- SAFRAN, W. (2004). Paradigms in comparative politics: a critical review. Penser la politique comparée: un état des savoirs théoriques et méthodologiques. C. Thiriot, M. Marty and E. Nadal. Paris, Karthala.
- SEILER, D. (2004). La méthode comparative en science politique. Paris, Armand Colin.

SUREL, Y. (1998). "Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques." Pouvoirs: p.161-178.

Sítios Eletrônicos e Documentos Consultados por Políticas Públicas

(1) Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica – Luz para Todos.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. PROGRAMA LUZ PARA TODOS. In: < http://www.mme.gov.br/programs_display.do?prg=8>. Acesso em: março de 2009.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – INESC. Execução da Lei Orçamentária Anual da União para 2007 Por Função. In: < <http://www.inesc.org.br/>>. Acesso em: março de 2009.

SENADO FEDERAL. PORTAL DO ORÇAMENTO. Siga Brasil. In: < <http://www8.senado.gov.br/businessobjects/enterprise115/desktoplaunch/InfoView/main/headerPlus.do?objId=0>>. Acesso em: fevereiro de 2009.

Luz para Todos está acima da meta, avalia governo. In: < <http://www.fomezero.gov.br/noticias/luz-para-todos-esta-acima-da-meta-avalia-governo/?searchterm=pac>>. Acesso em: fevereiro de 2009.

Secretária Telma Tomé denuncia irregularidades no Luz para Todos. In.: Gabinete Militar do Governo do Maranhão. In: < <http://www.gabmilitar.ma.gov.br/pagina.php?IdPagina=589>>. Acesso em: março de 2009.

AGÊNCIA ESTADO. Ampliação do Luz para Todos exigirá R\$ 6 bilhões a mais. In. Tribuna do Norte on line < <http://tribunadonorte.com.br/noticia.php?id=72745>>. Acesso em: janeiro de 2009.

VIANA, F.G. Luz no Campo e Luz para Todos: duas experiências em busca da plena universalização dos serviços de energia elétrica no Brasil. Núcleo Interdisciplinar de Planejamento Energético. Campinas: UNICAMP, 2007. Acesso em: < www.cerpch.unifei.edu.br/.../c46a1b297699d724e38c08795fd51d59.pdf>. Em abril de 2010.

CARTAXO, E. F. ; COELHO, I. M. H. de V. e PAIXÃO, V. Sustentabilidade do Programa Luz para Todos no estado do Amazonas. Sociedade Brasileira de Planejamento Energético. Revista Brasileira de Energia. Volume 12, Número 1. 2007.

(2) Sistema único de Saúde (SUS)

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Sobre o SUS. In: < <http://portal.saude.gov.br/portal/saude/cidadao/default.cfm>>. Acesso em: março de 2009.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. CONSELHO NACIONAL DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SAÚDE. O SUS de A a Z. Série F Comunicação e Educação em Saúde. Terceira edição, 2009. In. < http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/sus_3edicao_completo.pdf>. Acesso em: março de 2009.

- CONSELHO NACIONAL DOS SECRETÁRIOS DE SAÚDE –CONASS. A Legislação do SUS. Progestores – Programa de Informação e Apoio Técnico às Novas Equipes Gestoras Estaduais do SUS, 2003. In.:< http://www.conass.org.br/pdfs/legislacao_sus.pdf>. Acesso em: março de 2009.
- TEIXEIRA, C. F.; PAIM, J. S. E VILASBOAS, A. L. SUS, Modelos Assistenciais e Vigilância da Saúde. Texto elaborado para a Oficina de Vigilância de Saúde do IV Congresso Brasileiro de Epidemiologia, 2005.
- BALESTRIN, M. F. A Política de Saúde no Município de Ponta Grossa – PR a partir da constitucionalização do SUS. 2009. Acesso em: < http://biblioteca.universia.net/html_bura/ficha/params/id/34023479.html>. Em abril de 2010.
- BALESTRIN, M. F.; BARROS, S. A. B. de M. A Política de Saúde no Município de Ponta Grossa – PR a partir da constitucionalização do SUS. Emancipação, volume 8, número 1, 2008.
- INOJOSA, R. M.; JUNQUEIRA, L. A. P. O setor de saúde e o desafio da intersetorialidade. Cadernos Funap. Desafios da Gestão Pública Paulista. N 21. 1997. p.156 a 164.
- RIBEIRO, J. M. Conselhos de saúde, comissões intergestores e grupos de interesses no Sistema Único de Saúde (SUS). **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, jan./mar. 1997.

(3) Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido: Um Milhão de Cisternas Rurais – P1MC

- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Programa Um Milhão de Cisternas. In.: < [http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/cisternas/cisternas-2/o-que-e-o-programa](http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/cisternas/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/cisternas/cisternas-2/o-que-e-o-programa)>. Acesso em: fevereiro de 2009.
- GALIZONI, F. M.; RIBEIRO, E. M. Notas sobre Água e Chuva. O Programa Um Milhão de Cisternas no Semi-Árido Brasileiro. XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais. ABEP. Caxambu –MG-Brasil. 20 a 24 de setembro de 2004. In.: < http://www.abep.nepo.unicamp.br/site_eventos_abep/PDF/ABEP2004_244.pdf>. Acesso em: março de 2009.
- ARTICULAÇÃO NO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO – ASA. IN.: < <http://www.asabrasil.org.br/>>. Acesso em: março de 2009.
- LOPES, E. S. A. e LIMA, S. L. S. Análise do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais – P1MC, no municípios de Tobias Barreto, estado de Sergipe. Relatório da Pesquisa Políticas Públicas, Atores e Desenvolvimento Local/Territorial: análise de três casos no meio rural brasileiro. FAO/ONU-CPDA/UFRRJ/REDES. Julho, 2005. Acesso em: < www.fundaj.gov.br/geral/observanordeste/eliano2.pdf>. Em abril de 2010.
- BRITO, L. T. de L.; SILVA, A. de S. e D'AVILA, O. A. Avaliação Técnica do Programa de cisternas no Semi-Árido Brasileiro. In: VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. (Org.). Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados. Brasília, DF: MDS: SAGI, 2007.

(4) Territórios da Cidadania

PORTAL DA CIDADANIA. IN.: <
<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>>.
Acesso em: março de 2009.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. PORTAL DO MDA. Notícias. In.: <
<http://www.mda.gov.br/portal/index/show/index/cod/134/codInterno/15740>>. Acesso
em: fevereiro de 2009.

DOWBOR, L. Em Defesa dos Territórios da Cidadania. LE Monde Diplomatique. In.: <
<http://diplo.uol.com.br/2008-03,a2265>>. Acesso em: fevereiro de 2009.

BONNAL, P. Território da cidadania, evolução ou revolução das políticas públicas no meio rural. Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura – OPPA/CPDA. Fevereiro, n. 14, fev. 2008.

(5) Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR)

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. PORTAL DA SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. In.: <
<http://www.mda.gov.br/sdt/index.php?scid=470>>. Acesso em: fevereiro de 2009.

DELGADO, N. G.; BONNAL, P.; LEITE, S. P. E KATO, K. Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. Convênio IICA – OPPA/CPDA/UFRRJ. Dezembro de 2007.

SABOURIN, e. Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula? Sociedade e estado. Volume 22. Número 3. Brasília, setembro – dezembro 2007.

(6) Arranjos Produtivos Locais – APL

BNDES. Arranjos Produtivos Locais e Desenvolvimento. In.: <
<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/seminario/apl.pdf>>. Acesso em: março de 2009.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Desenvolvimento da Produção. Arranjos Produtivos Locais. In.: <
<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=2&menu=937>>. Acesso em: março de 2009.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Arranjos Produtivos Locais In.: <
<http://www2.desenvolvimento.gov.br/sitio/sdp/proAcao/arrProLocais/arrProLocais.php>>. Acesso em: junho de 2008.

JAUHAR, J. Políticas Públicas de Implantação de Arranjos Produtivos Locais: a experiência da cerâmica vermelha em Viagem Grande do Sul/ SP. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEARP). Dissertação de mestrado. São Paulo, 2008.

(7) Programa Aquisição de Alimentos

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. Programa Aquisição de Alimentos: renda para quem produz e comida na mesa de quem precisa!. In.: <
www.mda.gov.br/saf/arquivos/0825217923.pdf>. Acesso em: junho de 2008.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. Programa Aquisição de Alimentos. In.: < http://www.conab.gov.br/conabweb/agriculturaFamiliar/paa_o_que_e.html>. Acesso em: fevereiro de 2009.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Programa Aquisição de Alimentos. In.: < <http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>>. Acesso em: fevereiro de 2009.

ZIMMERMANN, Silvia A. Políticas Públicas e Arranjos Institucionais: o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Fortaleza: EMBRAPA, Setembro de 2007.

DELGADO, Guilherme da Costa; CONCEIÇÃO, J. C.; OLIVEIRA, J. J. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA). Brasília: IPEA, *Texto para discussão* nº 1145, 2005.

MATTEI, Lauro. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): antecedentes, concepção e composição geral do programa. *Cadernos do CEAM (UnB)*, v. 07, p. 33-44, 2007.

(8) Proambiente

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Proambiente. In.: < <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=33>>. Acesso em: fevereiro de 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA. Programa Florestas e Comunidades - Proambiente. In.: < <http://www.ipam.org.br/web/programas/floresta/proambiente.php>>. Acesso em: janeiro de 2009.

OLIVEIRA, L. R. de. e ALTAFIN, I. G. Proambiente: uma política de pagamento de serviços ambientais no Brasil. XLVI Congresso da SOBER. Acre, 2008.

(9) Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Portal da Secretaria da Agricultura Familiar. In.: < <http://www.mda.gov.br/saf/index.php>>. Acesso em: março de 2009.

PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO. Plano Safra 2007/2008 investirá R\$ 12 bilhões na agricultura familiar. In.: < http://www.creditofundiario.org.br/comunicacao/one-entry?entry_id=83964>. Acesso em: junho de 2008.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Plano Safra 2008/2009. In.: < <http://www.mda.gov.br/saf/arquivos/0834517738.pdf>>. Acesso em: março de 2009.

BITTENCOURT, GILSON A. **Abrindo a caixa preta:** o financiamento da agricultura familiar no Brasil. 2003. 227 f. Dissertação (Mestrado em Economia Rural) – IE/Unicamp, Campinas, SP, 2003.

SUGIMOTO, L. Pesquisa Aponta Erros e Desvios do Financiamento da Agricultura Familiar. Universidade Estadual de Campinas. Jornal da Unicamp. 29 a 5 de outubro de 2003.

(10) Programa Nacional da Reforma Agrária (PNRA)

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. PORTAL DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Plano Nacional de Reforma Agrária. In.: <<http://www.mda.gov.br/portal/index/show/index/cod/184>>. Acesso em: março de 2009.

II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA. In.: <http://www.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf>. Acesso em: março de 2009.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. In.: <<http://www.incra.gov.br/portal/>>. Acesso em: fevereiro de 2009.

VASCONCELOS, M. M. N. de. Dos antecedentes do PNRA à Produção e gestão do espaço no projeto de assentamento Amaralina – Vitória da Conquista: uma fonte de cobiça. Universidade Federal da Bahia. Instituto de Geociências. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Salvador 2007 (dissertação de mestrado).

LEITE, S. ÁVILA, R. V. de. Um Futuro para o Campo: reforma agrária e desenvolvimento social. Rio de Janeiro: Vieira & Lent, 2007.

(11) Programa Educação do Campo

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO CONTINUADA, ALFABETIZAÇÃO E DIVERSIDADE. In.: <<http://portal.mec.gov.br/secad/index.php?option=content&task=view&id=38&Itemid=165>>. Acesso em: Março de 2009.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. GRUPO PERMANENTE DE TRABALHO DE EDUCAÇÃO DO CAMPO. Referências para uma Política Nacional de Educação do Campo: caderno de subsídios. Brasília, outubro: 2003. In.: <http://www.pa.gov.br/portal/procampo/downloads/Miolo_Seminario_Ed_Campo.pdf>. Acesso em: março de 2009.

(12) Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – Consads

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. In.: <<http://www.ibam.org.br/publicue/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=3&inford=437>>. Acesso em: junho de 2008.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. CONSAD – Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local. In.: <<http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/consad>>. Acesso em: junho de 2008.

FIORENTIN, M.; MEDEIROS, R. M. V. Desenvolvimento Territorial e CONSAD: uma perspectiva de território integrador no consórcio de segurança alimentar e desenvolvimento local do extremo oeste catarinense. Geografia Ensino e Pesquisa. Santa Maria, volume 13, numero 2. Santa Marina, 2009.

ANJOS, Flávio Sacco dos and CALDAS, Nádia Valleda. Construindo a segurança alimentar? A experiência recente dos CONSADS no Brasil meridional. *Rev. Econ. Sociol. Rural* [online]. 2007, vol.45, n.3 [cited 2010-04-18], pp. 645-673 . Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032007000300005&lng=en&nrm=iso>.

(13) Pronera

- SOUZA JUNIOR, M. R. Educação na Reforma Agrária: uma proposta extensionista da UNEB para o Pronera. In anais IV Semana Acadêmica da FSBA. Salvador, 22 a 26 de outubro de 2006.
- MOLINA, M. C. A Contribuição do PRONERA na Construção de Políticas Públicas de Educação do Campo e Desenvolvimento Sustentável. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável: Brasília, 2003.
- SILVA, L. H.; PORCARO, R. C.; OLIVEIRA, C. G.; LUNNA, M. A.; e BENATTI, C. C. A Experiência Inicial do PRONERA em Minas Gerais: a perspectiva dos estudantes universitários. In.: Anais do Segundo Congresso Brasileiro de Extensão Universitária. Belo Horizonte; 12 a 15 de setembro de 2004.
- SOUZA, T. M. Pronera e o projeto Pé na Estrada: contradições dentro da proposta de educação do campo. In.: < <http://www.cepehu.com.br/textos.php> >. Acesso em: 17 de abril de 2010.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Incra. Manual de Operações do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária. Edição Revista e Atualizada, aprovado pela Portaria/Incra/837, de 30.08.2001. Brasília. 2001.

ANEXO 1: Marco teórico-metodológico da pesquisa

O método comparativo nas Ciências Sociais, de uma forma geral, tem a mesma função que o método experimental nas Ciências Físicas ou Biológicas (DURKHEIM, 1983). Normalmente, o fato de se apoiar na comparação de diversificados fatos sociais no lugar da análise de um fato independente, confere aos resultados do método comparativo uma maior objetividade, interpretado em alguns casos como uma maior “cientificidade”. Por estas razões o método comparativo manteve-se presente ao longo do tempo em inúmeras disciplinas como a Antropologia, a Sociologia, a História, o Direito e a Economia. Ainda que em cada uma delas apresente especificidades na sua forma de aplicação, este método é tradicionalmente considerado de fundamental importância para a prática científica das Ciências Sociais (THÉRET, 2009 ?).

A comparação constitui um setor particular das Ciências Políticas, com objetos e métodos específicos, cuja finalidade é investigar e explicar as semelhanças e divergências de séries de objetos de mesma natureza aplicadas em contextos diferentes (BADIÉ e HERMET, 2001; SEILER, 2004). Trata-se de um método frequentemente aplicado na escala internacional, possibilitando analisar políticas públicas que apresentam conteúdos, objetos ou funções semelhantes, em diferentes contextos políticos e institucionais sob uma mesma base metodológica. A observação das semelhanças e diferenças entre objetos semelhantes em diferentes contextos e a sua análise permitiria um avanço na compreensão dos fenômenos políticos.

Os primeiros trabalhos que se utilizaram da análise comparada de políticas públicas, detinham-se na análise das formas por meio das quais os distintos Estados governavam a sociedade. Por um bom tempo, a utilização deste método, contudo, ficou condicionada à análise dos regimes políticos, a partir de uma perspectiva ocidental com um forte olhar homogeneizador. Isso determinou também um crescimento da crítica ao seu caráter universalista, levando a uma crise acentuada pela sua restrita capacidade de explicação e pela pouca importância que daria à história, ao específico de cada situação. As comparações implementadas traziam subjacente a existência de uma lei universal que trazia como referencial a ordem política ocidental, dando pouco espaço para a análise de rupturas e mudanças (MAÎTRE D’HOTEL, 2008).

Segundo Théret (2009) os trabalhos de comparação internacional podem ser classificados em três categorias. Num primeiro grupo, a comparação internacional pode ter finalidade diretamente política e ideológica, ligada às práticas de organizações políticas de tipo estatal. No segundo essa prática também é utilizada como forma de avançar no conhecimento dos fatos sociais, tendendo a privilegiar ora as diferenças, ora as semelhanças entre os casos. Contudo, normalmente, estes trabalhos ficam no seu aspecto meramente descritivo, o que empobrece sua dimensão analítica. Identifica uma última categoria, a maneira científica e mais ambiciosa, que consiste em avançar nos estudos e análises, deixando de considerá-la apenas como observação empírica de similaridades e diferenças e buscando estabelecer uma relação direta do observado com a teoria. A comparação assim é construída a partir de uma teoria, permitindo ao mesmo tempo e em retorno o progresso da própria teoria.

A partir de então se observam tentativas de reconstrução nas formas de análise comparativa, detendo-se mais nas ações sociais do que na estrutura social e entendendo o jogo político a partir de uma perspectiva interativa e enraizada culturalmente. Os estudos atuais passam a refletir a existência de um compromisso entre uma vontade demonstrativa generalizante e um respeito à historicidade e à singularidade cultural dos processos políticos. De forma geral, esses métodos comparativos se diferenciam na base dos paradigmas

utilizados, gerando distintas correntes teóricas. Reconhecem-se de forma geral dois paradigmas¹² opostos: o universalismo que supõe a existência de valores universais norteando as decisões humanas e o relativismo cultural que considera que, ao contrário, seriam as normas culturais que determinariam o comportamento dos indivíduos em sociedade (MAÎTRE D'HOTEL, 2008; THÉRET, 2001 e 2009).

Das diversas hibridações entre estes dois paradigmas surgiram correntes metodológicas de análise de políticas públicas: a racionalista, a institucional e a culturalista. Tanto na Ciência Política quanto na Economia e Sociologia observa-se um comportamento similar, que se divide nestas três grandes correntes¹³. A corrente racionalista, mais baseada no universalismo, coloca o acento sobre os interesses materiais dos indivíduos, que baseariam e informariam as escolhas em cálculos racionais dos benefícios e dos custos de cada opção que tem disponível. Essa seria a força motriz dos processos políticos. A corrente institucional dá um peso importante às instituições na determinação das políticas públicas. Essas estruturas seriam a principal força motriz dos processos políticos, tendo influência direta no comportamento dos atores. Nesta lógica, as instituições - formais e informais - moldariam as escolhas e os comportamentos dos indivíduos e determinariam as opções escolhidas. São criticados por apresentar um grande obstáculo à análise das mudanças. E a corrente culturalista, inscrita no paradigma do relativismo cultural, que acorda grande importância às idéias, símbolos, valores das comunidades humanas (LICHBACH and ZUCKERMAN 1997; DOGAN 2004; SAFRAN 2004; SEILER 2004; DÉLOYE 2005).

Mais recentemente, Peter Hall e Rosemary Taylor (1996) explicam que seriam essas mesmas divergências que conformariam, de uma forma geral, as três principais correntes do pensamento econômico neo-institucionalista para as políticas públicas. O institucionalismo da escolha racional coloca o acento sobre o jogo de interesses dos atores econômicos, sociais e políticos e sobre a realização de escolhas racionais. O institucionalismo histórico aponta a importância das instituições, construídas por um processo histórico, para as escolhas e comportamentos no presente e no futuro. Assim destaca a reprodução de decisões passadas e/ou a capacidade das instituições em limitar a tomada de novas decisões de políticas públicas, condicionando em parte o futuro. O institucionalismo sociológico, por sua vez, destaca o papel das idéias no processo de definição de políticas públicas.

Nos tempos recentes, constata-se uma tentativa de aproximação e diálogo destas três vertentes, reconhecendo, ao mesmo tempo, a existência de uma racionalidade limitada, a importância das instituições e a valorização dos elementos culturais no jogo político e, portanto, no processo das políticas públicas. Não se trataria de deduzir que os três grandes pólos do institucionalismo necessariamente tendem a se reduzir a uma posição comum, mas de estabelecer uma posição mediana em torno da qual se dirigem certas correntes de cada grande paradigma. Neste contexto, as instituições são interpretadas tanto como convenção para a cooperação quanto forma de regulação de conflitos para a ação coletiva estratégica e rotineira, situando-se numa posição mediana ao holismo e o individualismo metodológico e ao universalismo nomológico e ao culturalismo idiográfico.

Uma dessas práticas que nos parece particularmente interessante é o método comparativo dos três “i”, cuja análise se foca nos interesses, nas instituições e nas idéias que

¹² Estes paradigmas são referenciais não apenas para a Ciência Política, mas para todas as Ciências Sociais.

¹³ Na Ciência Política, de um modo geral, reconhece-se três institucionalismos : o histórico, o da escolha racional e o sociológico. Na Economia, o institucionalismo da escolha racional está presente sob a forma da Nova Economia Institucional. O sociológico sob a forma da Economia das Convenções e o institucionalismo histórico sob a forma da Teoria da Regulação. E, por fim, reencontram-se também na Sociologia os três pólos : o institucionalismo sociológico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo histórico (THÉRET, 2001).

estão implicadas no processo de formulação e implementação das políticas públicas (Hall 1997; Surel 1998; Palier e Surel 2005). Este método, que toma cada vez mais força na orientação de pesquisas, objetiva a comparação de políticas públicas tomando simultaneamente em conta os interesses dos grupos sociais envolvidos nas políticas, as instituições que participam do jogo político e o seu papel na tomada de decisão e as idéias defendidas pelos atores e gestores implicados no processo de elaboração das políticas públicas. Mantidas as diferenças entre as abordagens, de uma forma geral, a grande contribuição dos trabalhos comparativos que tomam como referência a análise dos três is é a de demonstrar que o poder das idéias na promoção de mudanças institucionais não pode ser dissociado dos arranjos das instituições e dos diferentes interesses organizados em torno delas (TAPIA & GOMES, 2008).

Entendemos que o método dos três “i”, elaborado inicialmente para comparar políticas públicas semelhantes que tomam corpo em diferentes contextos (países), mostra-se adequado para comparar, dentro de um mesmo espaço nacional diversificado -no caso, o Brasil- políticas de diferentes índoles e áreas que apresentam em comum a dimensão territorial.

Partimos de uma definição de políticas públicas como o Estado em ação, ou seja, os procedimentos e processos decisórios tomados por autoridades públicas no seio da sociedade com o objetivo de garantir os direitos sociais, repartir e alocar recursos públicos e lidar com conflitos entre distintos atores. A perspectiva metodológica de análise tem uma visão processual das políticas públicas e procura combinar o método sequencial, pelo qual se analisa as diferentes fases da vida de uma política pública e o método dos três “i”, de cunho neo-institucionalista, que busca combinar na análise das políticas públicas com os interesses, as idéias e as instituições que estão efetivamente em jogo no andamento da política pública.

O método sequencial de análise de políticas públicas de Jones (1970) representa um outro instrumento metodológico que auxiliará nossa análise. Ele reconhece que as políticas públicas apresentam uma dinâmica própria e propõe a sua organização a partir de processos estabelecidos em diferentes etapas sequenciais. Em cada uma dessas fases encontra-se presente um jogo de relações e uma grande diversidade de atores que não se restringiriam à esfera governamental. Segundo este método, a produção das políticas públicas partiria do reconhecimento de um problema e da construção de uma agenda. Em seguida passamos para a fase de formulação de soluções e tomada de decisões, que constituem uma fase crucial na produção das políticas. Passamos então para a fase de implementação e que corresponde ao momento em que as políticas públicas, fruto das decisões tomadas pelos atores, ajustam-se à realidade do campo em que são postas em ação. E, por fim, a avaliação, que pode ser seguida ou não de um processo de adaptação da política e correção de rumo, uma vez constatado algum desvio em seus objetivos. Ainda que bastante esquemático, esse modelo de análise pode nos oferecer uma importante ferramenta analítica para a comparação das diferentes políticas públicas que propomos neste estudo.

Em todos os momentos do processo de políticas públicas, mas particularmente no momento de definição da agenda, é importante reconhecer que as mesmas estão inseridas em contextos políticos e sociais específicos. Estes influenciam diretamente seu formato. Destaca-se aqui particularmente o papel das idéias e dos interesses compartilhados pelos grupos sociais envolvidos no seu desenho. Estas abordagens, reunidas no modelo cognitivo, ainda são muito pouco exploradas pela literatura brasileira que trata das políticas públicas. De uma forma geral, as vertentes analíticas mais promissoras nesta temática podem ser classificadas em quatro tipos: a abordagem da advocacy coalitions, de Sabatier e Jenkins-Smith; a abordagem dos multiple-streams de Kingdon, mais conhecido como modelo da garbage can (lata de lixo); os estudos sobre as comunidades epistêmicas de Haas, que destacam o papel das redes de profissionais com expertise sobre determinada área; e a perspectiva de Goldstein

e Keohane no livro *Ideas and Foreign Policy: beliefs, institutions and political change* e que busca entender as idéias como elementos explicativos da mudança quando as interpretações baseadas nos interesses são falhas ou insuficientes (FARIA, 2003).

Para os objetivos deste trabalho, nos basearemos nos elementos de análise das *advocacy coalitions* para entender os processos de formação e negociação das políticas públicas e o papel das idéias e dos interesses nestes processos. A perspectiva das *advocacy coalitions* está interessada em explicar padrões de mudança nas políticas públicas, num mundo cada vez mais marcado pela interdependência e pela incerteza. Foca sua análise nas interações que se dão nas *advocacy coalitions* que são grupos de atores de diferentes naturezas que interagem nos processos de elaboração de políticas públicas e que compartilham de um conjunto de crenças que orientarão suas ações. Estes atores compartilhariam uma visão de mundo organizada em três níveis com diferentes graus de solidez. O primeiro seria um núcleo duro central (*deep core*) em que estão as crenças gerais e não ligadas a uma política específica. É o núcleo duro das idéias compartilhadas pelos atores. A seguir teríamos as crenças ligadas a uma política específica (*policy core*), referentes a uma área ou setor mais definido. E, então, os aspectos secundários e que corresponderiam a questões mais técnicas. As políticas públicas, neste sentido, seriam formuladas a partir de uma determinada visão de mundo compartilhada pelos atores presentes no jogo político.

Um outro aspecto particularmente importante para a nossa análise está ligado aos mecanismos utilizados pelo Estado para descentralizar as funções públicas e com a governança nas políticas públicas. Refere-se aos diversos instrumentos utilizados pelo Estado para garantir que sua atuação no território nacional apresente resultados que se aproximem das metas almejadas e a criação de novas formas de articulação Estado-sociedade civil, mais próximas dos usuários ou beneficiários daquela dada política. Corresponde a mecanismos de articulação das decisões públicas e descentralização de recursos ao longo das escalas de organização administrativa e com outros atores envolvidos no processo das políticas públicas.

No caso brasileiro, o processo de descentralização e desconcentração administrativa se acentua a partir da década de 1980, produzindo uma proliferação de espaços públicos de participação nos municípios e de políticas públicas fragmentadas. A restrição da capacidade coordenadora do Estado nacional motivada por sua crise institucional e pelas orientações neoliberais do período, estimulou uma considerável fragmentação das políticas públicas e dificultou a já limitada capacidade de articulação entre diferentes níveis da administração pública. Esse processo de descentralização que elegeu a escala municipal como foco, acabou demonstrando que a criação desses espaços públicos de participação não significariam que a governança local ou territorial estaria resolvida por si só. Em muitas dessas experiências, ainda que esses espaços de participação tenham representado um avanço em relação às práticas anteriores, eles acabaram dominados pelas oligarquias locais e tornando-se principalmente um espaço para a disputa e partilha de recursos públicos (LEITE, 2010).

ANEXO 2: Tabela sintética das políticas públicas analisadas

Política	Ministério	Implementador	Orçamento (aprox.)	Institucionalização	Criação	Território	Elo de Articulação	Tipologia
Luz para Todos	MME	MME/Eletronbras	R\$ 22 bi	DECRETO Nº 4.873, de 11 de novembro de 2003	2003	Área de Atuação da Concessionária	Estado - CGE	Desconcentrada
SUS	MSaúde	Msaúde	R\$ 90 bi (???)	Constituição de 1988	1988	Regionalizados - TEIAS	Federal - Estado - Município	Descentralizada
Cisternas	MDS	Sociedade Civil - ASA		Plano Plurianual e Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional	2004 entra para a agenda do governo	Território Rede	Regional - Associação Programa 1 milhão de cisternas - AP1MC, uma OSCIP e convênios com governos estaduais e municipais	Concebidos no Território
Territórios da Cidadania	MDA	NEAD	R\$ 13,5 mi ??	Decreto de 25 03 2008	2008			Articulação de Políticas
Territórios Rurais	MDA	SDT		PPA - Programa 1334	2003	Área do Colegiado	Estado - CEDRS	Projetos Coletivos Territoriais
APL	MDIC	MDIC/Núcleo Estadual		PPA 2004-2007 e PPA 2008-2011	2004	Área do APL	Estado - Núcleo Estadual	Projetos Coletivos Territoriais

PAA	MDS/MDA	CONAB		Artigo 19 da LEI No10.696, DE 2 DE JULHO DE 2003	2003	Estado	Estado - Superintendência Regional CONAB e municípios	Projetos Coletivos Territoriais
Proambiente	MMA	Sociedade Civil		Plano Plurianual de 2004 a 2007	2004 entra para a agenda do governo			Concebidos no Território
Pronaf	MDA	SAF		Decreto nº 1.946, de 28.06.96	1996	Município	Município - CMDRS	Desconcentrada
Reforma Agrária	MDA	INCRA		Decreto Nº 91766, de 10 de outubro de 1985	1985	Área da Superintendência	Estadual - Regional - Superintendências Regionais	Desconcentrada
Educação do Campo	MEC	MEC		Artigos 208 e 210 da Constituição de 1988. Artigo 28 da Lei 9394/96 Portaria no. 1.374, de 3 de junho de 2003 e Portaria no. 2.895, de 16 de setembro de 2004.	2003	?	Federal - Estado - Município	
CONSAD	MDS	MDS	R\$ 6 mi	?	2003	Área do CONSAD	CONSAD/Consórcios	Projetos Coletivos Territoriais
PRONERA	MDA	INCRA		Portaria nº 10, de 16/04/1998	1998	Território material Território imaterial	Estadual/Regional - Superintendências Regionais	Desconcentrada

ANEXO 3. Fichas descritivas das políticas com componente territorial escolhidas

1. Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica (Luz para Todos)

Data de início: setembro de 2003

Estado atual

A meta do programa é atender até 2010 cerca de 2 milhões de famílias ou 10 milhões de pessoas. O Programa já atingiu, até janeiro de 2009, 9,5 milhões de pessoas: NO, 2,9 milhões; NE 3,8 milhões; SE 1,9 milhões; e Sul 898 mil.

1 – Definição (agenda setting, processo de negociação)

Contexto

A demanda é a universalização dos serviços sociais, no caso a energia elétrica, bandeira de muitos movimentos sociais. Em novembro de 2003, o governo federal estabeleceu uma meta para, em cinco anos, erradicar o que chamou de "exclusão elétrica" em todo Brasil. O total das famílias atendidas foi identificado a partir do Censo de 2000 (IBGE).

Antecedentes:

A preocupação com a universalização do serviço de energia, ainda que fosse uma demanda antiga de alguns setores da sociedade civil, é uma questão relativamente recente para a agenda do governo brasileiro. Até então pela lei (Decreto nº 41.019/57) estabelecia que as distribuidoras de energia elétrica seriam responsáveis pelo atendimento das áreas com esse serviço. Isso contudo era normalmente feito de forma que cobria áreas urbanas e com concentração populacional. O atendimento aos potenciais consumidores localizados fora dessas áreas até então era feito somente até um determinado valor-limite de investimento, que era obrigação da concessionária. Mas isso não era suficiente para garantir a ampla cobertura das áreas rurais.

Essa sistemática foi alterada ligeiramente pelo Decreto nº 83.269/79. Segundo ele, a concessionária de distribuição seria responsável pelo atendimento em qualquer região da concessão, mas ainda obedecendo a determinado limite de investimento, que era definido segundo regras do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (Dnaee).

Nas décadas de 1950 a 1970, ainda que se ampliasse em cerca de 3,7 milhões de domicílios o acesso à energia elétrica, uma boa parte da população do meio rural ainda permanecia à margem deste processo. Neste período, o interesse pela expansão da energia elétrica na área rural era do Ministério da Agricultura, ainda que o Estatuto da Terra apresentasse incentivo à eletrificação rural por meio de cooperativas.

Nos anos 1990, a administração pública no Brasil passou por profundas alterações com a desverticalização e privatização de empresas e o surgimento de um novo marco regulatório para o setor. A principal motivação por detrás da transformação estrutural do setor elétrico brasileiro era aprimorar a qualidade dos serviços de energia elétrica prestados pelas concessionárias por meio do incentivo à competição sob uma constante fiscalização dos órgãos reguladores, em particular, a Agência Nacional de Energia Elétrica. A questão da universalização, particularmente voltada ao meio rural, contudo, teve uma importância marginal neste período. Quando constava na agenda de alguma concessionária, não estabelecia metas nem prioridades para ela.

Em Dezembro de 1999, sob o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso foi lançado o Programa Luz no Campo, cujo objetivo era eletrificar um milhão de propriedades rurais até 2002. Ele elevou o índice de eletrificação rural do Brasil de 33% para 55%. O programa era coordenado pelo Ministério de Minas e Energia, por intermédio da Eletrobrás e tinha um investimento total previsto de R\$2,255 bilhões.

A aprovação técnica dos projetos estabelecia o cumprimento de alguns critérios: Otimização dos traçados de redes e linhas, encurtando distâncias; Utilização, em larga escala, de sistemas elétricos monofásicos com retorno por terra (MRT); Escolha de materiais e equipamentos alternativos, de menor custo; Atendimento prioritário às cargas típicas rurais; Incentivo à participação dos Interessados no fornecimento de mão-de-obra não especializada, em áreas de menor poder aquisitivo.

Os recursos da Reserva Global de Reversão (RGR) cobriam o financiamento de 75% dos projetos apresentados. O restante dos investimentos era complementado com recursos próprios das distribuidoras, dos Governos Estaduais e dos solicitantes.

Segundo dados divulgados pela Eletrobrás, até Janeiro de 2004, o Programa teria beneficiado 570 mil famílias. De forma geral, o programa não representou uma quebra de paradigma, pois apenas financiou parte da responsabilidade da distribuidora, ao mesmo tempo que repassou parte dos custos ao consumidor por meio da RGR que é uma espécie de fundo mantido pela contribuição mensal das empresas. Nesta fase do programa também grande parte dos que poderiam ser beneficiados pelo programa acabou ficando de fora por não ter condições de arcar com os custos do empréstimo.

Apenas no final de 2000, a Aneel deu início às discussões públicas com o objetivo de formular diretrizes para acabar com a carência de luz elétrica no Brasil. Em outra esfera, o Poder Público também passou a tratar dessa questão e, em 2002, foi promulgada a Lei nº 10.438, considerada o marco legal da universalização dos serviços de energia elétrica no Brasil. Neste contexto foram lançados dois programas principais: primeiro o Luz no Campo e, mais tarde, o Luz para Todos.

Em 2002, com Lei no 10.438/2002, foi dado um importante passo na definição das responsabilidades pela universalização dos serviços de energia elétrica no Brasil. A Lei determinava que todos tinham o direito ao acesso ao serviço público de energia elétrica, competindo ao Estado a obrigação de garantir a todos a concretização desse direito. A redação inicial da Lei determinava que o ônus da conexão seria responsabilidade da distribuidora. Um ano depois de ser publicada, a Aneel regulamentou a Lei no 10.438/2002 que estabelecia as metas para a universalização. Os recursos viriam da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) e da RGR. Posteriormente, o conceito de acesso irrestrito definido pela Lei no 10.438/2002 foi alterado. A amplitude da responsabilidade financeira das distribuidoras foi diminuída (Lei no 10.762/2003). A responsabilidade das distribuidoras para o atendimento sem ônus passou a ser para consumidores do Grupo B (tensão secundária de distribuição), com carga abaixo de 50 kW, nas áreas de universalização.

Em 2003, no governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, por meio do Decreto 4.873, foi lançado o Programa Luz para Todos. De cunho mais social se comparado ao Luz no Campo, o Luz para Todos foi criado com o objetivo de reduzir a pobreza e a fome utilizando a energia como vetor de desenvolvimento, tendo como foco o atendimento na área rural para pequenos consumidores.

Origem das demandas e grandes temas da política (local, instância etc.)

A demanda do programa é a universalização dos serviços sociais, no caso a energia elétrica. Torna-se bandeira de muitos movimentos sociais a partir da acentuação dos processos de redemocratização, quando cresce o debate sobre a ampliação dos direitos dos cidadãos. Contudo, ao contrário da saúde e educação, a demanda pela energia só entra na agenda política bem mais tarde, nos anos 2000. Em novembro de 2003, o governo federal estabeleceu uma meta para, em cinco anos, erradicar o que chamou de "exclusão elétrica" em todo Brasil.

Grandes Temas da Política:

Ampliação dos direitos: o acesso aos serviços públicos, neste caso à energia

elétrica é um direito de todos os cidadãos brasileiros e condição para o exercício de sua cidadania. A energia elétrica é essencial para o desenvolvimento de pessoas e comunidades, conferindo ao cidadão a condição de direitos fundamentais e universais, sem os quais as pessoas estariam seriamente limitadas para desenvolver suas capacidades, exercer seus direitos ou equiparar oportunidades.

Inclusão social: ampliar o direito de acesso aos serviços sociais para todas as camadas da população brasileira, independente de critérios, em particular do direito ao acesso ao serviço de energia elétrica.

Combate à Fome e à Pobreza: o programa coloca a energia como vetor de desenvolvimento, capaz de combater a pobreza e a fome.

Universalização: No contexto do setor elétrico, universalizar é o mesmo que generalizar o serviço de energia elétrica, independentemente da classe de consumidor. Ela precisa atender a duas vertentes: permitir o acesso físico ao serviço de energia elétrica, garantindo a ampliação das redes elétricas ou a ampliação de fontes de geração alternativas; e garantir o acesso contínuo ao serviço de energia elétrica, ou seja, garantindo que domicílios que possuem ligação com a rede elétrica também tenham renda para arcar com os custos deste serviço (VIANNA, 2007).

Atores sociais responsáveis pela elaboração (Fórum, órgão)

O programa é coordenado pelo Ministério de Minas e Energia e executado pela Eletrobrás e suas empresas controladas.

Agentes do Programa:

Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica (Abradee) é uma sociedade civil de direito privado, sem fins lucrativos. A Associação reúne 48 concessionárias de distribuição de energia elétrica, estatais e privadas, atuantes em todas as regiões do país, responsáveis pelo atendimento de 99% do mercado brasileiro de energia.

A Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, autarquia em regime especial, vinculada ao Ministério de Minas e Energia - MME

Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica - CGTEE possui os direitos de exploração e produção de energia elétrica através de suas usinas termelétricas instaladas no Estado do Rio Grande do Sul.

Companhia Hidroelétrica do São Francisco - Chesf

A Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) é o órgão máximo de representação das cooperativas no país, em particular, as cooperativas de eletrificação rural.

Eletrobrás (Centrais Elétricas Brasileiras S.A.) lidera um Sistema composto de seis empresas subsidiárias, do Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (Cepel) e ainda possui metade do capital da Itaipu Binacional. A empresa é a maior companhia do setor de energia elétrica da América Latina.

Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. - Eletronorte, sociedade anônima de economia mista e subsidiária da Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobrás, é uma concessionária de serviço público de energia elétrica.

A ELETROSUL Centrais Elétricas S.A. foi constituída em 23/12/1968 e autorizada a funcionar pelo Decreto nº. 64.395, de 23/04/1969. É uma sociedade de economia mista de capital fechado, concessionária de serviços públicos de transmissão e geração de energia elétrica. É subsidiária da Centrais Elétricas do Brasil S.A. - ELETROBRÁS.

Ministério de Minas e Energia

FURNAS atua há mais de 50 anos nas áreas de geração, transmissão e comercialização de energia elétrica. A Empresa garante o fornecimento de energia em uma região onde estão situados 51% dos domicílios brasileiros e que responde por 65% do PIB brasileiro.

Idéias – hipóteses que orientam o programa

O acesso ao serviço de energia elétrica é um direito social e, portanto, uma condição para a plena realização da cidadania. Contudo, grande parte das áreas rurais, especialmente as mais isoladas, além de apresentarem indicadores socioeconômicos muito baixos, enfrentam uma série de carências e deficiências na oferta de serviços públicos, inclusive de acesso à energia elétrica. Desta forma, uma situação de pobreza acaba reforçando a outra, fazendo com que seja extremamente difícil romper com o ciclo de reprodução da pobreza nestas regiões.

O fornecimento de energia elétrica para essas áreas, especialmente as mais isoladas e de difícil acesso, representa a melhoria direta das condições de vida dessas famílias e uma maior possibilidade de desenvolvimento da perspectiva individual e coletiva.

A articulação das ações voltadas para a ampliação da oferta de energia elétrica com outras políticas públicas (saúde, educação etc.) poderá contribuir com o rompimento desta situação de pobreza, possibilitando o desenvolvimento socioeconômico dessas áreas.

Ainda que se discuta muito a ampliação da oferta de energia elétrica, ainda são tímidas as ações e iniciativas que visam à inovação das fontes de energia elétrica e a ampliação da participação de fontes de energia renováveis. O programa ainda se baseia sobremaneira em fontes tradicionais.

Definição dos objetivos (setorial/único ou diversificados)

O objetivo mais direto do programa é levar energia elétrica para as áreas rurais, possibilitando a melhoria da qualidade de vida das pessoas, garantindo a universalização em suas duas vertentes. Objetiva, além de levar energia elétrica a mais de dois milhões de domicílios no país, criar condições econômicas (capacidade de pagamento) para viabilizar o acesso, já que a maioria das pessoas excluídas do serviço é de baixa renda.

Como levantamentos comprovaram, as famílias sem acesso à energia estão concentradas nas localidades de menor Índice de Desenvolvimento Humano e nas famílias de baixa renda. Cerca de 90% destas famílias têm renda inferior a três salários-mínimos e 80% estão no meio rural. Os problemas enfrentados por estas famílias ultrapassam as demandas setoriais por energia elétrica. De forma geral a carência dos serviços de energia elétrica somam-se uma série de outras deficiências no acesso aos serviços públicos, como água, saneamento básico, moradia, educação, saúde.

Tendo essa perspectiva como ponto de partida, o objetivo do Programa é ampliado e busca articular o serviço de oferta de energia elétrica com outras políticas, de forma que elas utilizem o acesso deste serviço vetor de desenvolvimento social e econômico, contribuindo para a redução da pobreza e aumento da renda familiar dessas comunidades. Além disso, a chegada da energia elétrica facilitaria a integração de outros programas sociais, como o acesso a serviços de saúde, educação, abastecimento de água e saneamento.

Público-alvo Prioritário

Comunidades e famílias de áreas rurais que apresentam baixos indicadores socioeconômico e que não possuem ainda ligação com a rede de transmissão de energia elétrica – e nem outra fonte de energia elétrica.

Normalmente estas famílias estão nas localidades de menor Índice de Desenvolvimento Humano e nas famílias de baixa renda, de forma que cerca de 90% destas famílias têm renda inferior a três salários-mínimos e 80% estão no meio rural.

Estimativa de Pessoas beneficiadas: 8.720.940

Critérios de seleção de público atendido:

Os municípios com índice de atendimento a domicílios inferior a 85% (com base

no Censo 2000) ou com IDH abaixo da média estadual são considerados prioritários. Além disso, são priorizados os projetos dentro dos seguintes critérios (pelo menos um dos itens deve ser atendido, sendo que quanto mais itens forem atendidos maior o grau de prioridade de atendimento):

- Atendimento às comunidades atingidas por barragens de usinas hidrelétricas ou por obras do Sistema Elétrico, cuja responsabilidade não esteja definida para o executor do empreendimento;
- Projetos que enfoquem o uso produtivo da energia elétrica e que fomentem o desenvolvimento local integrado;
- Atendimento a escolas públicas, postos de saúde e poços de abastecimento de água;
- Comunidades localizadas em assentamentos rurais;
- Desenvolvimento da agricultura familiar, de subsistência ou de atividades de artesanato de base familiar;
- Atendimento de pequenos e médios agricultores rurais – territórios definidos pelo MDA;
- Projetos de eletrificação rural, já iniciados e paralisados por falta de recursos, que atendam às comunidades e povoados rurais;
- Projetos de eletrificação rural das populações do entorno de Unidades de Conservação da Natureza e áreas de uso restrito de comunidades indígenas.

2 – Implementação e Organização Territorial

Repartição de responsabilidades (diferentes níveis)

A gestão do Luz para Todos é partilhada com todos os órgãos interessados: governos estaduais, distribuidoras de energia, ministérios, agentes do setor e comunidades. As diretrizes e normas do programa são definidas nas esferas mais ampliadas, federal e estadual, e então repassadas e implementadas pelos atores locais.

O Programa conta com uma Comissão Nacional de Universalização (CNU), coordenada pelo Ministério de Minas e Energia e integrado pela Casa Civil e pelo Ministérios de Desenvolvimento Agrário; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Integração Nacional; Educação; Saúde; Meio Ambiente; Ciência e Tecnologia; Indústria do Desenvolvimento e Comércio Exterior e também pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social); ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica) e o Fórum de Secretários de Energia. O CNU estabelece ações interministeriais para o desenvolvimento das comunidades rurais. A estrutura executiva do programa é dividida pelo Comitê Gestor Nacional e os Comitês Gestores Estaduais.

Plano Nacional: o Comitê Gestor Nacional formado pelo Ministério de Minas e Energia, Eletrobrás e suas empresas controladas (Furnas, Chesf, Eletronorte, Eletrosul e CGTEE), Aneel, Abradee (Associação Brasileira das Distribuidoras de Energia Elétrica), OCB (Organização das Cooperativas Brasileiras), Fórum dos Secretários Estaduais de Energia e pelos Coordenadores Regionais do Programa. Sua função é coordenar, fiscalizar e acompanhar as ações do Programa em todo o país.

Plano estadual: Comitê Gestor Estadual (CGE) integrados pelo Ministério de Minas e Energia, agências reguladoras estaduais, distribuidoras de energia elétrica, governo estaduais, prefeituras e representantes da sociedade civil. Normalmente, a participação da sociedade civil nestes colegiados é minoritária, de forma que os organismos estatais costumam ter mais que 60% de participação. O CGE deve discutir todos os projetos, idéias, avaliações e determinações.

Plano local: Agentes comunitários que têm a responsabilidade de ajudar a identificar as demandas –e encaminhá-las- e as vocações produtivas da região, bem como de informar as comunidades sobre o programa, prestar assistência e orientar sobre o uso da energia. Auxiliam na fiscalização também. Os consumidores que ainda não têm energia elétrica em casa devem se dirigir à distribuidora local para fazer seu pedido de instalação.

Regras de mobilização dos recursos (origem)

Para o atendimento da meta inicial, serão investidos R\$ 12,7 bilhões. O Governo Federal destinará R\$ 9,1 bilhões, por meio de uma composição de recursos a fundo perdido (inicialmente a Conta de Desenvolvimento Energético CDE) e financiamento (Reserva Global de Reversão RGR), e o restante será partilhado entre governos estaduais e as empresas de energia elétrica. Com os governos estaduais, foram assinados protocolos de adesão ao programa. Repartição das responsabilidades: Estados (10%), concessionárias e permissionárias de distribuição e cooperativas (15%) e Governo Federal (75%). A distribuição dos recursos, de acordo com o programa, leva em conta a mitigação do impacto tarifário em virtude da universalização.

No PPA 2004 – 2007, o Luz para Todos aparece com a denominação de 0273 – Energia Cidadã, com o objetivo de promover o acesso à energia elétrica para famílias de baixo poder aquisitivo localizadas na área rural e atender as demandas comunitárias de escolas, postos de saúde e sistemas de bombeamento de água, seja por meio da extensão de redes ou de atendimento descentralizado.

Dados sobre a execução e o orçamento do programa (em 31/12/2007):

Dotação Inicial: 26.593.267,00

Autorizado: 26.531.267,00

Empenhado: 16.725.946,95

Liquidado (subelemento): 13.819.333,78

Grau de execução: 52,087%

Fonte: INESC e Senado Federal/Siga Brasil.

Instrumentos (formas de atingir os objetivos da política pública)

Com o objetivo de facilitar a articulação de diferentes políticas públicas com o objetivo de possibilitar o desenvolvimento das áreas rurais que estão sendo atendidas pelo Luz para Todos, o governo federal busca coordenar suas ações com outros ministérios. Assim, o Ministério de Minas e Energia assinou protocolos com os ministérios de Desenvolvimento Agrário; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; da Educação; da Saúde; da Defesa; e da Ciência e Tecnologia para que o acesso à energia seja acompanhado de programas sociais e de desenvolvimento econômico.

Em relação aos critérios técnicos para implantação dos projetos, o programa possibilita a utilização de alternativas (sistemas de geração descentralizada com redes isoladas ou sistemas individuais), além de realizar a tradicional extensão de redes. No que diz respeito a este último caso, as instalações do Programa devem observar:

- Rede trifásica primária, em extensão não superior a 30% do comprimento total;
 - Rede trifásica primária e rede bifásica a três fios, em extensão não superior a 40% do comprimento total;
 - Sistemas elétricos monofásicos multiaterrados (fase-neutro), bifásico a dois fios (fase-fase) ou monofilares com retorno por terra (sistema MRT), em extensão não inferior a 60% do comprimento total;
 - As obras de reforço (subestações, ampliação de pequenas centrais geradoras em sistemas isolados, recondutoramento, recapacitação, compensação reativa e regulação de tensão), deverão representar, no máximo, 10% do valor total do programa de obras;
 - Utilização de transformador com potência instalada de transformação, por unidade consumidora, até 15 kVA;
 - Utilização de redes de distribuição rural em tensões até 34,5 kV;
 - Inclusão de entradas de serviço ou padrões (poste auxiliar, caixa de medição, medidor, disjuntor, aterramento, entre outros);
 - O ponto de medição, para ligações monofásicas ou bifásicas a dois fios, não poderá distar
-

mais de 30 m do local de consumo.

Com relação às opções tecnológicas tem-se:

Sistemas de geração descentralizada - Micro e minicentrais hidrelétricas; Pequenas centrais hidrelétricas; Pequenas centrais térmicas a Diesel ou biomassa; Sistemas providos de energia solar ou eólica; e Sistemas híbridos.

Sistemas de geração individuais – Hidroeletricidade; Solar fotovoltaica; Energia eólica; Biomassa; e Gerador Diesel e Sistemas híbridos.

3 – Fiscalização

Os atores que realizam a política (dentro do governo)

Plano estadual: Comitê Gestor Estadual (CGE) possui obrigação de fiscalizar se todas as ações realizadas e hierarquizadas no programa estão sendo encaminhadas e atendidas.

Plano Nacional: o Comitê Gestor Nacional que além de coordenar, deve fiscalizar e acompanhar as ações do Programa implementadas em todo o país.

O controle social da política (mecanismos, instrumentos e dinâmicas)

A fiscalização e a gestão do programa é compartilhada por diversas esferas: local, municipal, estadual e federal, bem como por diferentes grupos sociais: governo, empresariado, sociedade civil. Normalmente o espaço de gestão e fiscalização são os comitês gestores.

No plano local estão os agentes comunitários devem realizar a fiscalização, comprovando se todas as demandas identificadas e encaminhadas estão sendo atendidas pelo programa e o levantamento de quais os problemas que o mesmo vem enfrentando no plano local.

Espaços de exercício do controle social, despesas e ritmo

Nos comitês gestores, nacional e estaduais:

- Nacional: Programa conta com uma Comissão Nacional de Universalização (CNU)
- Estadual, municipal: Comitê Gestor Estadual (CGE)
- Local: Agentes comunitários

4 – Modificação e Adaptação

Mudanças feitas

Devido a atrasos e problemas na execução dos cronogramas, bem como pela percepção de que a exclusão elétrica era bem maior do que aparentava ser, o governo federal ampliou o prazo de execução do programa de 2008 para 2010 a partir do Decreto nº 6.442 em abril de 2008. Este prorroga o Programa Luz para Todos até o ano de 2010 e amplia a meta de famílias e pessoas atingidas pelo programa para cerca de 3 milhões de residências ou cerca de 12 milhões de pessoas. O objetivo da ampliação é atender as novas demandas, provenientes do crescimento vegetativo, fixação e retorno de famílias no campo.

Uma constante demanda dos movimentos sociais é a diversificação das fontes de energia (normalmente hidroelétrica ou por termoelétrica) e a maior participação de fontes alternativas no programa. Um segundo grupo de reivindicações é uma matriz energética desconcentrada e diversificada, evitando a realização de grandes obras como as hidrelétricas que possuem elevados impactos sociais e ambientais e priorizando a valorização das realidades regionais. Até o momento esta diversificação e desconcentração não foi realizada.

Com o lançamento do Programa Territórios da Cidadania, observa-se uma maior articulação do programa com outros programas federais, posto que o mesmo faz parte da cesta de políticas que o programa territórios da cidadania mobiliza.

5 – Avaliação

Grau de realização com respeito aos objetivos

A dimensão do programa Luz para Todos é ilustrada pelos números do balanço de agosto de 2008. As ações são desenvolvidas simultaneamente nos 26 Estados da Federação, nos quais já foram realizadas 1,6 milhão de ligações residenciais e gerados 253 mil empregos diretos e indiretos. As redes de energia receberam 599 mil novos transformadores e 3,9 milhões de postes foram instalados nas diferentes regiões do País. O total de 747 mil quilômetros de cabos elétricos utilizados nas ligações até agora é suficiente para cobrir uma extensão equivalente a 18 voltas na Terra.

Metade dos 8,4 milhões de beneficiados até agosto de 2008 reside na região Nordeste. No Sudeste, região mais industrializada do País, foram atendidas 1,6 milhão de pessoas. Na região Sul, outras 686 mil. O Centro-Oeste aparece com 586 mil beneficiados e a região Norte com 1,3 milhão de atendidos. O cumprimento da meta inicialmente prevista significará retirar da escuridão um número de pessoas equivalente à população de Portugal.

Luz para Todos em números (agosto/2008)

Abrangência: 26 Estados
Total de beneficiados: 8,4 milhões
Total de ligações: 1,6 milhão
Empregos: 253 mil diretos e indiretos
Novos transformadores: 599 mil unidades
Postes instalados: 3,9 milhões de unidades
Cabos elétricos: 747 mil quilômetros
Investimentos: R\$ 8,1 bilhões contratados

O governo realizou 4 reuniões regionais, entre novembro e dezembro de 2008, com o objetivo de fazer uma avaliação geral do programa. As reuniões aconteceram em Fortaleza, na qual foi analisado o Nordeste, Belém (Norte, mais Maranhão e Mato Grosso), Vitória (Sudeste e Goiás) e Campo Grande (Sul e Mato Grosso do Sul). Participaram da reunião o secretário de Energia Elétrica do Ministério de Minas e Energia, Josias Matos de Araújo, o diretor do Luz para Todos, Hélio Morito, representantes da Eletrobrás, Chesf, Eletronorte, Eletrosul, Furnas e cooperativas de eletrificação rural. Esses encontros regionais avaliam o andamento do Luz para Todos nos estados, verificando a atuação dos agentes executores (concessionárias e cooperativas) quanto ao cumprimento das metas. Na ocasião, cada um apresenta o que foi realizado em sua área de concessão, as dificuldades encontradas e as ações que estão desenvolvendo para que os objetivos sejam atingidos. Nestas atividades não há a participação da sociedade civil, academia ou outros atores não governamentais relacionados, direta ou indiretamente, com a política.

Resultados esperados e obtidos (sociedade civil)

Poucos documentos com relação à avaliação do Programa Luz para Todos, elaborados pela sociedade civil, foram encontrados. Um dos poucos casos de críticas e de balanço do programa realizado pela sociedade civil se deu no Maranhão. Algumas irregularidades cometidas pela CEMAR (Companhia Energética do Maranhão), empresa responsável pela execução das obras do programa, foram levantadas pela atual Secretária Extraordinária de Minas e Energia do Maranhão, Telma Tomé em maio de 2006.

Segundo a secretária, no Maranhão o programa Luz para Todos apresentou várias

irregularidades no cumprimento das regulações. A mais grave irregularidade identificada por Tomé seria a falta de publicidade das ações do programa, um direito constitucional que deveria acompanhar qualquer política pública que envolva recursos públicos federais.

Outro problema do programa no estado do Maranhão dizia respeito ao seu sistema de prestação de contas. A sistemática de prestação de contas do programa se fazia através de fiscalização dos comitês gestores estaduais, do Ministério das Minas e Energia e Eletrobrás, que era responsável pela gestão financeira dos repasses. Isso, contudo, não seria realizado na prática. Segundo a secretária, os relatórios de prestação de contas do programa eram sistematicamente enviados para o Ministério das Minas e Energia e para Eletrobrás, sem jamais serem enviados para o Comitê Gestor Estadual, ator principal no processo de fiscalização institucional. Isso colocaria em dúvida todo o processo de fiscalização e controle social do programa.

Outra irregularidade do programa no Maranhão diz respeito às tarifas cobradas aos beneficiados pelo programa. Haveria denúncias de que em alguns povoados da região de Buriticupu as contas estariam sendo faturadas como clientes residenciais urbanos, no lugar de ser cobrada uma tarifa subsidiada pelo governo federal, na condição de cliente residencial rural.

Por fim, haveria uma distorção no número de atendimentos realizados pelo programa, segundo dados da CEMAR. Normalmente, segundo constatou fiscalização do governo do estado, o número de atendimentos registrados e contabilizados pela CEMAR tem se mostrado superior ao que efetivamente é realizado.

No que concerne à concepção e operacionalização do programa, pesquisas apontam que o Programa não daria conta das especificidades regionais, tão marcantes no contexto brasileiro (COELHO et al., 2006). Desta forma, o desenho do programa teria pouca flexibilidade para incorporação de questões mais específicas aos territórios em que são implantados, comprometendo sua eficiência energética e sustentabilidade. Este seria um ponto bem destacado nos estados da região norte, pois a imensa área de florestas e de rios contribui para a existência de comunidades dispersas e distantes. Ao contrário do que ocorre nas áreas urbanizadas, nessas localidades são necessários vários quilômetros de rede para atender um único consumidor. Por outro lado, são áreas que abrigam comunidades que vivem da pesca e da pequena agricultura.

Essas particularidades, na medida em que não são consideradas pelo programa, determinam que a política energética brasileira trate de maneira uniforme a distribuição espacial dos excluídos da energia elétrica e as dificuldades para conectá-los ao sistema do país. E isso impede que o Luz para Todos enfrente e supere os desafios geográficos, econômicos, energéticos e ambientais que a realidade regional impõe.

Como normalmente é implementado pelo programa, a construção de termelétricas a óleo diesel não se mostraria uma opção adequada para as comunidades isoladas e pobres, dado o custo elevado do combustível e a baixa renda da população local. Além disso, não contribuiria com a autonomia financeira, política e energética da comunidade uma vez que se sustentam em posturas paternalistas das políticas governamentais. Por fim os custos do Projeto “Luz para Todos” no Amazonas também se mostrariam insustentáveis. Como carece de pesquisa sobre alternativas energéticas locais, mais adaptadas à realidade social, econômica e ambiental local e mais baratas, a extensão da rede de distribuição, a partir das sedes dos municípios até às pequenas localidades mais distantes, impõe elevados investimentos para vencer os inúmeros obstáculos representados pelas barreiras geográficas.

2. Sistema Único de Saúde (SUS)

Data de início: 1990 (lei)

Estado atual:

Em operação

1 - Definição (agenda setting, processo de negociação)

Contexto

Impulsionado pela VIII Conferência Nacional de Saúde (1986), o Sistema Único de Saúde (SUS) foi criado pela Constituição Federal de 1988 com o intuito de que toda a população brasileira tivesse acesso ao atendimento público de saúde, num contexto de reformas democráticas voltadas para redefinir as relações entre Estado – sociedade civil. Era um período em que se aprofundava o processo de redemocratização depois de um longo tempo de ditadura militar.

Anteriormente, a assistência médica estava a cargo do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), ficando restrita aos empregados que contribuíssem com a previdência social; os demais eram atendidos apenas em serviços filantrópicos. Com o Sistema Único de Saúde isso muda, ampliando-se o público que tem acesso aos serviços públicos de saúde. Fazem parte do SUS os centros e postos de saúde, hospitais - incluindo os universitários, laboratórios, hemocentros (bancos de sangue), além de fundações e institutos de pesquisa, tais como a FIORCRUZ (Fundação Oswaldo Cruz) e o instituto Vital Brasil.

Desde 1970 o movimento da Reforma Sanitária, representado pelo CEBES (Centro Brasileiro de Estudos da Saúde), ABRASCO (Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva), a ABRES (Associação Brasileira de Economia de Saúde), a Rede UNIDA (Rede de Projetos Integrados Ensino – Serviço – Comunidade), a AMPASA (Associação de Membros do Ministério Público em Defesa da Saúde), pelas entidades de usuários, profissionais, prestadores de serviços e gestores e pela Frente Parlamentar da Saúde sustentavam uma crítica ao modelo existente de saúde, baseado no crescimento do setor privado à custa do setor público. Os primeiros anos da década de 1980 foram marcados pela eclosão da crise da Previdência Social que se redefiniu em três vertentes principais: a crise ideológica, o Prevsáude; a crise financeira, e a crise político-institucional, o Conasp (Conselho Consultivo da Administração da Saúde Previdenciária). Diante deste contexto, o Conasp colocou como alvo a integração das ações de saúde o que na prática se desdobrou em projetos racionalizadores.

A VIII Conferência Nacional de Saúde foi realizada em março de 1986 e foi o evento político-sanitário mais importante da década. O projeto da reforma sanitária se sustentou num conceito de saúde ampliado, relacionando a saúde às condições de vida como moradia, saneamento, alimentação, condições de trabalho, educação, lazer, e os cuidados com a saúde, que ultrapassam o atendimento à doença e que se estendem à prevenção e ao melhoramento das condições de vida geradores de doenças. Mas, para que essa nova concepção se efetivasse, seriam necessárias mudanças na política como: a criação de um sistema único de saúde com predomínio do setor público, a descentralização do sistema e a hierarquização das unidades de atenção à saúde, a participação e o controle da população e a readequação financeira do setor.

Em 1988 com a promulgação da constituição a saúde foi definida como resultante de políticas econômicas e sociais, como direito de cidadania e dever do Estado, como parte da seguridade social cujas ações e serviços devem ser providos por um sistema único de saúde organizado segundo a descentralização, com comando único em cada esfera, atendimento integral e participação. Ao mesmo tempo abriu espaço para a participação privada complementar. Para a efetivação regulamentou-se a Reforma Sanitária na Constituição Nacional e as constituições estaduais e as Leis Orgânicas Municipais. Contudo em 1980/90

inicia-se a fase de maior acentuação das políticas neoliberais, influenciando de forma decisiva a implantação do SUS (BALESTRIN, 2006).

Formava-se o SUS que representou a inclusão de quase um terço da população brasileira que ficava excluída de todos os subsistemas, num processo de descentralização intensa com ênfase na municipalização.

Origem das demandas e grandes temas da política (local, instância, etc.)

O SUS teve sua origem no movimento da reforma sanitária que emergiu durante a década de 1970, como consequência à crise do financiamento da previdência social com repercussões no INAMPS e a contestação por parte da oposição ao regime militar da organização do serviço público de saúde. A reflexão sobre a reforma sanitária se realizou mediante a organização, a partir de 1979, de conferências nacionais de Saúde pela Comissão de Saúde da Câmara dos Deputados. A realização da 8ª conferência (1986), aberta à sociedade, resultou na implementação do sistema unificado e descentralizado de saúde (SUDS) com convênio entre INAMPS e os governos estaduais assim como garantiu a preparação da inscrição do sistema na futura Constituição de 1988. A plena regulamentação do Sistema Único de Saúde (SUS), contudo, demorou pelo menos até 1990 (com a aprovação das Leis 8.080 e 8.142) e sofreu vetos presidenciais importantes em diversos artigos, especialmente no que se refere aos mecanismos de transferência de recursos financeiros. Sua origem está ligada a um momento de dupla tensão entre de um lado o movimento de redemocratização e do fortalecimento do discurso de participação e de outro da situação de dependência mútua entre o Estado e a rede privada de saúde, e os interesses privados incrustados nas estruturas estatais.

O SUS foi implementado de maneira progressiva mediante o ajuste do marco legislativo:

- a criação do SUDSS pela Constituição de 1988 (título VIII, capítulo II, seção II).
- a incorporação do INAMPS ao ministério da saúde pelo decreto nº99.060 de 7 de março de 1990.
- a criação do SUS pela lei orgânica da saúde nº8.080 de 19 de setembro de 1990.
- a implementação do controle social na gestão do SUS pela lei ordinária nº8.142 de 28 de dezembro de 1990.
- a extinção do INAMPS pela lei ordinária nº8.689 de 27 de julho de 1993.

Grandes Temas da Política

A criação do SUS está ligada ao debate da redemocratização e ampliação dos direitos sociais. A saúde, neste caso, é tida como um direito que deve estar disponível para todo o cidadão brasileiro, devendo ser provido pelo Estado de forma gratuita e indiferenciada. O SUS é interpretado como um processo social emancipatório, de busca de efetivação do direito da saúde. Outros temas presentes na política são a inclusão social e o desenvolvimento com qualidade de vida, ampliação da esfera pública e promoção da igualdade.

O SUS esteve, desde o início, alicerçado em três pontos principais: a universalização da assistência, o controle social e a normatização técnica das alocações financeiras (RIBEIRO, 1997). Como um projeto de transformação social, o modelo do SUS era ambicioso, pois pretendia universalizar a saúde como direito do cidadão e dever do Estado, promover a participação, descentralizar o poder até a esfera local e garantir a integralidade do atendimento, superando a dicotomia prevenção e cura e abrigando uma concepção muito mais ampla de saúde (INOJOSA, 1997).

Segundo estudos, a questão do financiamento do sistema teria sido a que menos avançou, pois esbarrava nas dificuldades do próprio pacto federativos: nas oscilações dos gastos nas três esferas governamentais, em questionamentos jurídicos quanto ao fluxo das transferências e na definição mais clara do perfil de necessidades sociais em termos de cobertura e modelo de assistência (RIBEIRO, 1997).

Atores sociais responsáveis pela elaboração (Fórum, órgão)

A criação do Sistema Único de Saúde (SUS) ocorreu no bojo do processo de democratização do país. Destacaram-se nesse processo esferas subnacionais de governo e o "Partido Sanitário", cuja atuação era legitimada pela forte tradição sanitarista nacional.

Destaca-se o movimento da Reforma Sanitária, representado pelo CEBES (Centro Brasileiro de Estudos da Saúde), ABRASCO (Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva), ABRES (Associação Brasileira de Economia de Saúde), Rede UNIDA (Rede de Projetos Integrados Ensino – Serviço – Comunidade), AMPASA (Associação de Membros do Ministério Público em Defesa da Saúde), pelas entidades de usuários, profissionais, pelos prestadores de serviços e gestores e pela Frente Parlamentar da Saúde. Tratava-se de um grupo restrito de intelectuais, médicos e lideranças políticas do setor de saúde que exerceu um importante papel de oposição ao regime militar.

Idéias – hipóteses que orientam o programa

As idéias que regem o SUS são concentradas nos princípios ideológicos ou doutrinários e nos princípios organizacionais.

Princípios ideológicos ou doutrinários:

Universalidade: princípio de que “a saúde é direito de todos e é dever do Estado, garantindo o acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.” Constituição, primeiro artigo, da sessão “Da saúde” (artigo 196).

Integralidade: o SUS deve cobrir tanto os aspectos preventivos quando curativos, tanto individuais quanto coletivos.

Equidade: Todo cidadão tem igualdade de oportunidade em usar o sistema de saúde.

Princípios organizacionais:

- Participação: os usuários têm direito em participar na gestão do SUS mediante as suas ações de controle social previstas pela lei nº8.142.
- Descentralização: o SUS é um sistema descentralizado com gestão nos três níveis administrativos: nacional, estadual e municipal. Em cada nível existe um comando único e responsabilidades específicas. Isso impede que o programa seja definido nas esferas federais, reservando espaço para as esferas inferiores com a estadual e municipal.
- Hierarquização: o SUS está estruturado em níveis de complexidade, sendo que o nível de menor complexidade deve ser disponibilizado diretamente para a população enquanto os níveis de maior complexidade são ativados no caso de necessidades. Todas as unidades de atendimento devem estar articuladas com as demais de forma a encaminhar o paciente de acordo com as suas necessidades.
- Regionalização: Cada serviço do SUS é regionalizado, ou seja, ele deve atender a uma parte da população geograficamente repartida de acordo com a grau de complexidade do serviço prestado. Deve atender a uma lógica de planejamento integrado, compreendendo noções de territorialidade, na identificação de prioridades de intervenção e de conformação de sistemas funcionais de saúde.
- Eficiência: o SUS deve produzir resultados comprovados com qualidade.

Além desses princípios básicos, a Lei Orgânica da Saúde estabelece –e reforça- outros princípios:

- A preservação da autonomia das pessoas na defesa de sua integridade física e moral;
 - O direito à informação, às pessoas assistidas, sobre sua saúde;
 - A divulgação de informações quanto ao potencial dos serviços de saúde e sua utilização
-

pelo usuário;

- A utilização da epidemiologia para o estabelecimento de prioridades, a alocação de recursos e a orientação programática;
- A integração, em nível executivo, das ações de saúde, meio-ambiente e saneamento básico;
- A conjugação dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na prestação de serviços de assistência à saúde da população;
- A capacidade de resolução dos serviços em todos os níveis de assistência; e
- A organização dos serviços públicos de modo a evitar duplicidade de meios para fins idênticos.

Definição dos objetivos (setorial/único ou diversificados)

O objetivo do SUS é garantir o amplo acesso ao serviço de saúde gratuito e de qualidade para todos os cidadãos brasileiros, a ser provido pelo Estado, sem nenhuma distinção.

Segundo o artigo 200 da Constituição Federal, compete ao SUS:

- Controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;
- Executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;
- Ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde;
- Participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;
- Incrementar em sua área de atuação o desenvolvimento científico e tecnológico;
- Fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano;
- Participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;
- Colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

Público-alvo Prioritário

Pelo princípio de equidade dos cidadãos frente ao serviço público, não cabe definir público-alvo.

2 – Implementação e Organização Territorial

Repartição de responsabilidades (diferentes níveis)

O SUS é a política pública que melhor expressa o movimento de descentralização do poder até o nível local, bem como a que mais envolveu de forma bem sucedida uma estratégia de inclusão da participação dos cidadãos nas decisões do setor. Na saúde, promove-se claramente o deslocamento do poder do governo federal para os estaduais, e depois para os municipais, num caminho que até hoje é seguido pelas políticas de assistência e de educação. Observa-se atualmente, uma maior tendência de aprofundar-se o deslocamento do poder do governo para as parcerias com a sociedade civil (INOJOSA, 1997).

Segundo a lei nº 8.080, as ações e serviços de saúde, executados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) são organizados de forma regionalizada e hierarquizada em níveis de complexidade crescente. Há repartição de recursos e responsabilidades entre as diferentes escalas de implementação da política, sendo que a coordenação e articulação dessas ações dá-se no âmbito dos conselhos estaduais e federal de saúde. Pela regionalização, as ações e serviços de saúde devem ser pensados e executados dentro de determinadas regiões a serem definidas desde o nível municipal passando pelo estadual e então o federal. Pela hierarquização, além dos serviços estarem perto das pessoas, elas devem estar articuladas

entre si. Quando uma pessoa procura atendimento, se não houver solução naquela esfera, as instituições medicinais devem ter a responsabilidade para encaminhar a pessoa imediatamente a uma outra unidade mais especializada.

A direção do SUS é única, sendo exercida em cada esfera de governo pelos seguintes órgãos: no âmbito da União, pelo Ministério da Saúde, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente; e no âmbito dos Municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente. O ordenamento do processo de regionalização em cada estado é feito pelo Plano Diretor elaborado pelos secretários de saúde, que deve ser orientado de forma a garantir o acesso do cidadão o mais próximo possível de sua residência a um conjunto ampliado de ações em saúde.

Os municípios podem constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam. Neste caso, aplica-se aos consórcios administrativos intermunicipais o princípio da direção única. Também, no nível municipal, o SUS, pode organizar-se em distritos de forma a integrar e articular recursos, técnicas e práticas voltadas para a cobertura total das ações de saúde.

Existem Comissões intersetoriais de âmbito nacional, subordinadas ao Conselho Nacional de Saúde, integradas pelos Ministérios e órgãos competentes e por entidades representativas da sociedade civil cuja finalidade é de articular políticas e programas de interesse para a saúde remetem a áreas não compreendidas no âmbito estrito do SUS, notadamente, no que diz respeito a: alimentação e nutrição, saneamento e meio ambiente, vigilância sanitária e farmacoepidemiologia, recursos humanos, ciência e tecnologia e saúde do trabalhador.

A repartição das atividades entre as três esferas de governo responde aos critérios de descentralização e hierarquização. Os casos mais simples ficam a cargo do posto de saúde, nos municípios ou esferas mais restritas de atuação. Em seguida, os hospitais estaduais ou regionais concentram atividades e operações com um grau de complexidade um pouco mais elevado. Os casos mais graves e de maior complexidade ficam no nível federal ou até internacional, em alguns casos.

O município é o principal responsável pela saúde pública de sua população. A partir do Pacto pela Saúde, assinado em 2006, o gestor municipal passa a assumir imediata ou paulatinamente a plenitude da gestão das ações e serviços de saúde oferecidos em seu território. Quando o município não possui todos os serviços de saúde, ele pactua (negocia e acerta) com as demais cidades de sua região a forma de atendimento integral à saúde de sua população.

Para possibilitar o atendimento total das demandas por serviços de saúde, é necessário que haja uma estratégia regional de atendimento (parceria entre estado e municípios).

Regras de mobilização dos recursos (origem)

A União é o principal financiador da saúde pública no país. Historicamente, metade dos gastos é feita pelo governo federal, a outra metade fica por conta dos estados e municípios.

Com o Pacto pela Saúde (2006), os estados e municípios poderão receber os recursos federais por meio de cinco blocos de financiamento: 1 – Atenção Básica; 2 – Atenção de Média e Alta Complexidade; 3 – Vigilância em Saúde; 4 – Assistência Farmacêutica; e 5 – Gestão do SUS. Antes do pacto, havia mais de 100 formas de repasses de recursos financeiros, o que trazia algumas dificuldades para sua aplicação.

Importante que a questão do financiamento tem imobilizado boa parte da gestão política de saúde.

Os recursos financeiros são mobilizados mediante o Fundo Nacional de Saúde (FNS), cuja alocação, precisada pela lei nº 8.142, é a seguinte:

- as despesas de custeio e de capital do Ministério da Saúde, seus órgãos e entidades, da administração direta e indireta;
-

-
- os investimentos previstos em lei orçamentária, de iniciativa do Poder Legislativo e aprovados pelo Congresso Nacional;
 - os investimentos previstos no Plano Quinquenal do Ministério da Saúde;
 - a cobertura das ações e serviços de saúde a serem implementados pelos Municípios, Estados e Distrito Federal. Neste particular, os recursos destinam-se a investimentos na rede de serviços, à cobertura assistencial ambulatorial e hospitalar e às demais ações de saúde. Eles são repassados de forma regular e automática para os Municípios, Estados e Distrito Federal.

A lei nº8.142, precisa que para receber os recursos, os Municípios, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com:

- o Fundo de Saúde;
- o Conselho de Saúde, com composição paritária de acordo com o Decreto nº 99.438, de 7 de agosto de 1990;
- o Plano de saúde;
- os relatórios de gestão que permitam o controle de que trata o § 4º do art. 33 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990;
- a contrapartida de recursos para a saúde no respectivo orçamento;
- a comissão de elaboração do Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS), previsto o prazo de dois anos para sua implantação.

O não atendimento pelos Municípios, ou pelos Estados, ou pelo Distrito Federal, dos requisitos estabelecidos neste artigo, implica em que os recursos concernentes sejam administrados, respectivamente, pelos Estados ou pela União.

Instrumentos (formas de atingir os objetivos da política pública)

O Sistema constitui um projeto social único que se materializa por meio de ações independentes que se dividem em três campos: promoção, prevenção e assistência à saúde dos brasileiros.

No Sistema Único de Saúde, há o que se chama de referencialização. Na estratégia de atendimento, para cada tipo de enfermidade há um local de referência para o respectivo serviço. Este serviço pode ser atendido diretamente pelo Estado ou mediante participação complementar da iniciativa privada.

A entrada ideal do cidadão na rede de saúde é a atenção básica (postos de saúde, equipes do Saúde da Família etc.). Uma vez diagnosticado o serviço a ser realizado, o paciente é encaminhado para o centro de referência específico para o caso apresentado (hierarquização, eleva-se a escala de acordo com a complexidade do caso). O sistema, portanto, entende que deve haver centros de referência para graus de complexidade diferentes de serviços, estes podem ser centralizados localmente, regionalmente ou nacionalmente.

Quanto mais complexos os serviços, eles são organizados na seguinte sequência: unidades de saúde, município, pólo e região. No momento de determinar a distribuição dos serviços de saúde, os gestores municipais e estaduais verificam quais os instrumentos de atendimento possuem (ambulâncias, postos de saúde, hospitais etc.) e que podem ser disponibilizados. Após a análise da potencialidade, traçam um plano regional de serviços.

O acerto ou pactuação irá garantir que o cidadão tenha acesso a todos os tipos de procedimentos de saúde.

3 – Fiscalização

O controle social das políticas (mecanismos, instrumentos e dinâmicas)

O controle social é uma parte fundamental da política de saúde. As modalidades da sua realização foram precisadas pela lei nº8.142. O controle pode se dar pelos conselhos, nos próprios estabelecimentos de saúde ou por meio de um serviço de ouvidoria.

Espaços de exercício do controle social, despesas e ritmo

Trata-se da principal inovação política do SUS e seu conceito de pactuação política entre grupos de interesse tem penetrado, inclusive, as próprias relações intergovernamentais a partir da criação das comissões intergestores bipartite e tripartite.

- Conselhos de saúde, órgãos colegiados. Segundo a lei, o Conselho de Saúde, tem um caráter permanente e deliberativo. Ele é composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, sendo esses últimos em número paritário com os demais segmentos. Ele atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões são homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo (Nacional, Estadual e Municipal). Todos os estados e municípios devem ter conselhos de saúde compostos por representantes dos usuários do SUS, dos prestadores de serviços, dos gestores e dos profissionais de saúde. Os conselhos são fiscais da aplicação dos recursos públicos em saúde.
- Comissões Paritárias de Secretários de Saúde
- Comissões intergestores: atuam como instâncias executivas dos conselhos de saúde, mas com uma composição exclusivamente governamental. Instituídas no plano nacional e estadual. A comissão intergestores tripartite tem caráter paritário, estando representados o Ministério da Saúde, o CONASS e o CONASSEMS, e tem por finalidade assistir o ministério na elaboração de propostas para a implementação e operacionalização do SUS, submetendo-se ao Conselho Nacional de Saúde. No âmbito estadual as comissões bipartite são formadas por dirigentes da secretaria estadual de saúde e o órgão de representação dos secretários municipais de saúde do estado.
- Ouvidor SUS: canal entre o cidadão e a gestão pública de saúde que tem como objetivo melhorar a qualidade dos serviços prestados pelo Sistema Único de Saúde.

Na utilização dos recursos financeiros, cabe ao Ministério da Saúde acompanhar, através de seu sistema de auditoria, a conformidade à programação aprovada da aplicação dos recursos repassados a Estados e Municípios, aplicando em caso de malversação, desvio ou não aplicação dos recursos, as medidas previstas em lei.

4 – Modificação e Adaptação

Mudanças feitas

As mudanças feitas desde 1993 visam essencialmente a aprimorar o funcionamento e de fiscalização do sistema, mediante a implementação do sistema de Auditoria, o melhoramento das normas de atendimento ao público, a definição da política de medicamento, o melhoramento da transparência dos gastos, etc.

Com o objetivo de propor novas diretrizes para a política de saúde, realizam-se Conferências nacionais que ocorrem cada quatro anos nos três níveis da organização da saúde (federal, estadual e municipal). A lei precisa que a Conferência de Saúde reune-se com a representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes. Ela é convocada pelo Poder Executivo ou, extraordinariamente, pelo Conselho de Saúde.

5 – Avaliação

Grau de realização com respeito aos objetivos

A gerência do SUS é compartilhada pelos três níveis de governo, de forma que em todos eles estão previstas competências referentes à avaliação e controle, bem como de normatização. A atividade de avaliação e controle resumem-se a quatro itens (INOJOSA, 1997):

- 1 – Acompanhamento, avaliação e divulgação do nível de saúde da população e das condições ambientais;
- 2 – Formulação e avaliação de políticas;
- 3 – Avaliação, regulação e fiscalização de ações e serviços de saúde;
- 4 – Controle dos prestadores privados contratados e conveniados.

Apesar das adversidades em que foi implementado, o SUS alcançou em 2005 o volume de 1,3 bilhões de atendimentos básicos em 64 mil unidades ambulatoriais; 1,1 bilhão de procedimentos especializados; 600 milhões de consultas; 11,6 milhões de internações em 5.900 hospitais; 360 milhões de exames laboratoriais; 10 milhões de ultrassonografias; 1,2 milhão de tomografias; 213 mil ressonâncias; 9 milhões de sessões de hemodiálise; 23.400 transplantes de órgãos e tecidos; avanços no desenvolvimento de conhecimentos e tecnologias em áreas críticas; 152 milhões de vacinas; controle da AIDS, ações de vigilância em saúde e outras. Um dos passos mais importantes foi dado com os Programas de Agentes Comunitários de Saúde e de Saúde da Família (PACS/PSF).

Contudo, alguns pontos ainda permanecem como desafios para a ampliação do SUS. O primeiro refere-se a situações mal solucionadas como a relação que se dá no programa entre as instituições públicas e privadas. O modelo do SUS prega um atendimento à saúde gratuito e sem distinções para todos os cidadãos. Contudo, a rede de serviços de saúde que oferece internação hospitalar continua sendo constituída de 80% de estabelecimento privados lucrativos e não-lucrativos e apenas 20% de estabelecimentos públicos. Assim, ainda que no SUS a rede privada seja considerada complementar da privada, nota-se que em quantidade e posição essa é bem mais numerosa que a primeira.

Resultados esperados e obtidos (sociedade civil)

Estudos revelam que as práticas de avaliação incorporadas no SUS, de forma geral, poderiam ser melhor delineadas. Estes trabalhos sugerem duas modificações nestes processos avaliativos: a ampliação das dimensões previstas na lei e a inserção de novos atores sociais no processo de avaliação (INOJOSA, 1997).

A ampliação do objeto permitiria que a avaliação gere ações de controle que extrapolem o pontual, informem o planejamento e subsidiem novas práticas de produção de serviços. Os atributos considerados precisam ser relacionados aos diversos planos a avaliação – disponibilidade e distribuição social, efeitos e impactos, custos e satisfação. Para a inserção de novos atores sociais na avaliação a questão é a viabilização desta participação considerando-se a capacidade de vocalização desigual que o ator cliente e usuário e profissional e prestador têm dada sua menor articulação e reduzida acumulação de poder para influir no exercício do controle e na regulação.

Adicionalmente, no que concerne à efetividade e eficiência do SUS, trabalhos acadêmicos trazem a necessidade de realização de uma revisão crítica. Estes autores (SANTOS, 2007) defendem que haveria evidências de que somente parte do ideário da Reforma Sanitária e dos princípios e diretrizes do SUS teriam sido cumpridos e implementados. A resolutividade da rede de unidades básicas de saúde (ampliada pelos municípios) não tem tido resultados positivos, bem como a oportunidade de ações de média e alta complexidade. Além do inequívoco atendimento de necessidades e direitos, esses serviços têm sido caracterizados por altos índices de atos evitáveis como doenças adquiridas por desproteção da saúde, doenças agravadas pela ausência ou

precariedade de diagnóstico e tratamento precoce e mortes pela ausência de tratamento adequado. Existem ainda elevados índices de ações de saúde desnecessárias, ocorridas por incompetência, negligência e pela mercantilização do serviço médico que coloca a lógica dos interesses da oferta em cima da lógica das necessidades da população e de seus direitos. Nos serviços de vigilância sanitária e de vigilância em saúde persiste a ausência e a precariedade de políticas públicas capazes de produzir sinergismo intersetorial.

Ao mesmo tempo em que se constata impressionante produtividade das ações de saúde promovendo inclusão social, convive-se com o desafio do assistencialismo, dos atos evitáveis e desnecessários, da prática de aceitar a média complexidade, da medicalização e do modelo da oferta. Existem duas realidades simultâneas: de um lado, o SUS que dá certo e que se resume a ilhas de sucesso e se evidencia de experiências municipais, regionais, estaduais; de outro, a persistência de distorções na implementação da política (SANTOS, 2007).

3. Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido: Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC)

Data de início: 2000 - 2001

Estado atual:

Ao todo, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome já investiu até 2008, 197 mil cisternas, beneficiando aproximadamente 1 milhão de pessoas.

1 - Definição (agenda setting, processo de negociação)

Contexto

No semi-árido brasileiro, a escassez de água sempre foi um drama social, principalmente, durante os períodos de seca mais acentuada. Nesses períodos, a necessidade diária de se buscar água para o consumo doméstico obrigava, sobretudo mulheres e crianças, a longas caminhadas diárias debaixo do sol. Não obstante, quando têm acesso à água, normalmente tratava-se de água imprópria para consumo humano o que se refletia na saúde da população local. Nestas localidades, a água adquiria também um importante papel como “moeda política”, perpetuando práticas clientelistas.

Visto isso, o programa surge como uma alternativa que permite o aproveitamento máximo dos recursos hídricos numa região onde a água é o ponto de estrangulamento ao bem-estar humano em variadas dimensões – políticas, econômica, social. Essa iniciativa requer ações concretas de educação, visando à autonomia dos atores regionais e a construção de uma nova visão a respeito do ambiente em que vivem. O processo começa pela mobilização das famílias, seguida de capacitações, e se materializa na construção de cisternas de placas domiciliares de 16 mil litros para captação de água de chuvas.

O programa é criado a partir das experiências bem-sucedidas de captação e armazenamento de água de chuva por meio de cisternas que, há mais de 20 anos, eram implementadas no semi-árido pelas diversas organizações da sociedade civil, integradas a um processo educativo para o bom gerenciamento do seu uso. Por essa razão, o programa deve ser visto como uma ampliação das experiências de várias organizações sociais que durante anos vinham trabalhando junto às comunidades locais do semi-árido na busca de soluções para o convívio Ser Humano – Natureza. A captação e o armazenamento da água da chuva têm se mostrado uma experiência bastante promissora, não apenas pelo estoque de água para os períodos críticos das secas, mas, principalmente, por permitir e facilitar a introdução de um processo efetivo e permanente de organização e mobilização social e de formação para a gestão de recursos hídricos (LOPES E LIMA, 2005).

Origem das demandas e grandes temas da política (local, instância etc.)

O programa surgiu no seio dos debates realizados entre a sociedade civil organizada do semi-árido na busca do desenvolvimento de propostas permanentes de convivência com o semi-árido. Desde o seu processo de construção, o programa já traz uma dimensão inovadora, na medida em que surge de um processo de ampla participação popular e com um papel mais indireto do Estado. Isso se deu no ano de 2000 – 2001, quando organizações da sociedade civil atuantes no semi-árido, com o apoio do Ministério do Meio Ambiente empreenderam a preparação de um programa de ação que veio a adotar a sigla P1MC. Tratava-se de uma proposta que visava a criação de um novo padrão de relacionamento do sertanejo com o seu ambiente.

Grandes Temas:

- Gestão Compartilhada – o programa é concebido, executado e gerido pela sociedade civil e para a sociedade civil. Rompe com a idéia de que as políticas públicas são necessariamente executadas pelo poder público.

-
- Parceria – a ASA buscará parcerias para a execução do programa com governo, empresas, ONGs a partir de critérios pré-estabelecidos e por meio da elaboração de convênios.
 - Descentralização e Participação – o programa será executado por meio de uma articulação em rede, segundo os princípios da descentralização e participação. Rompimento com a lógica top-down das políticas públicas.
 - Mobilização Social – mais do que a construção de cisternas, a mobilização social torna-se o centro desse programa, com a formação política e o fortalecimento institucional para a convivência com o semi-árido brasileiro.
 - Educação Cidadã – o programa busca a educação-cidadã que situa criticamente a realidade histórico-cultural, visando à convivência com o semi-árido brasileiro.
 - Direito Social – afirmar os direitos da população de acesso e gestão dos recursos hídricos.
 - Desenvolvimento Sustentável – afirmar a viabilidade do semi-árido, desmistificando a fatalidade da seca.
 - Fortalecimento Social – o programa deve ser uma ferramenta de fortalecimento e consolidação dos movimentos sociais.
 - Emancipação – o programa busca a construção de uma nova cultura política, rompendo com a dominação secular das elites sobre o povo, a partir do controle da água.
-

Atores sociais responsáveis pela elaboração (Fórum, órgão)

O programa é o resultado da ampliação de experiências realizadas há anos no semi-árido brasileiro por organizações sociais da sociedade civil organizada que trabalhavam junto às comunidades locais na busca por soluções para o convívio entre o homem e a natureza, em particular com a seca. Esta rede de organizações deu origem à Articulação do Semi-Árido.

Atualmente, a ASA congrega entre 800 a 900 entidades, na sua maioria (59%) organizações de base comunitária, sindicatos de trabalhadores rurais (21%), entidades ligadas à Igreja católica e evangélicas (11%), ONGs (6%) e cooperativas de trabalho (3%).

Idéias – hipóteses que orientam o programa

A solução para a seca prolongada que o Semi-Árido não está na implementação de políticas assistencialistas, mas na criação de uma nova de convivência da população sertaneja com o seu meio ambiente. A principal idéia é a busca e o fortalecimento de uma nova forma de convivência homem e natureza, procurando ressaltar o semi-árido não como local de pobreza e de sofrimentos, mas como local de vida. Busca assim, reconstruir a auto-estima das populações sertanejas, valorizando seu modo de vida, sua cultura e o conhecimento tradicional. O fortalecimento dos atores locais e a disseminação de tecnologias sociais como as cisternas, constitui também um processo de formação política que possibilita o rompimento com as práticas clientelistas próprias de algumas áreas do semi-árido.

Definição dos objetivos (setorial/único ou diversificados)

O objetivo principal é contribuir por meio de um processo educativo para a transformação social, visando à preservação, ao acesso, ao gerenciamento e à valorização da água como um direito essencial à vida e da cidadania, ampliando a compreensão e a prática da convivência sustentável e solidária com o ecossistema do semi-árido.

Os objetivos específicos são: mobilizar a sociedade civil para a implementação do programa; criar mecanismos que promovam a participação de todos os atores envolvidos na gestão do projeto e no controle social; propiciar o acesso descentralizado à água para consumo humano a pelo menos 10.000 famílias e, aproximadamente, 50.000 pessoas; melhorar a qualidade de vida de 50.000 pessoas da região semi-árida, especialmente, crianças, mulheres e idosos; fortalecer as organizações da sociedade civil envolvidas na execução do programa, visando a garantia das condições necessárias ao desempenho eficaz e eficiente do P1MC; implementar um processo de

formação que considere a educação para a convivência como semi-árido e a participação nas políticas públicas; e difundir no conjunto da sociedade brasileira uma correta compreensão do semi-árido brasileiro.

Público-alvo Prioritário

Famílias de sertanejos moradoras do Semi-Árido sertanejo que não possuem acesso à água.

Critérios de Prioridade

Comunidades:

- Identificação primária das localidades em referência aos dados secundários existentes (IDH, Data SUS e IBGE)
- Existência de crianças e adolescentes em situação de risco, mortalidade infantil

Famílias:

- Existência de mulheres chefes de família
- Maior número de crianças de zero a seis anos
- Maior número de crianças e adolescentes na escola
- Maior número de adultos com idade igual ou superior a 65 anos
- Número de deficientes físicos e mentais

O sucesso do programa depende diretamente de sua capacidade de mobilizar as pessoas, ou seja, convocar e unir vontades para atuarem em busca de um objetivo comum. Fora isso, pretende-se também mobilizar e sensibilizar toda a sociedade brasileira em torno de um projeto de futuro para o semi-árido brasileiro construído a partir dos atores que efetivamente moram lá.

Atores a serem mobilizados:

- As famílias que moram no semi-árido e que serão beneficiadas pelo programa são a base de toda a mobilização. Uma vez que essas famílias estejam mobilizadas, elas se tornaram agentes de mobilização para outras famílias.
- As comunidades rurais formadas por essas famílias, levando ao fortalecimento e à organização dessas pessoas, reforçando o sentimento de coletividade e de solidariedade.
- Organizações com base comunitária: as comunidades onde já houver uma organização comunitária formal ou informal são convocadas a se mobilizarem como executoras do programa na sua área de atuação e a formarem com outras organizações as comissões municipais por onde passam as decisões do programa no município.
- Organizações com bases municipais – sindicatos, igrejas, movimentos, pastorais, clube de serviços, entidades de classe formam com as organizações comunitárias, os conselhos municipais e são as executoras do programa.
- Organizações com bases microrregionais ou estaduais (ONGs, centrais, fóruns, Articulações, dioceses, Federações, clubes de serviços, cooperativas) serão gestoras, buscando recursos e são responsáveis pela formação, pelo acompanhamento e execução do mesmo. Tomam as decisões pertinentes nas microrregiões e nos estados para garantir o princípio da descentralização.
- Organizações nacionais e internacionais – tornar o programa conhecido e aceito nacional e internacionalmente através da mobilização de entidades nacionais e internacionais.
- Governos municipais, estaduais, federal e agências de governo e agências financeiras. Convocar essas entidades para que coloquem nas suas agendas e pautas o programa como uma possibilidade real de solucionar um problema crônico: a falta de água para o consumo humano.

Indústrias e empresas – chamar o empresariado para participar do esforço de construção de um programa que irá beneficiá-lo nos municípios e nas cidades em que circularão um maior número de recursos e de mercadorias.

Repartição de responsabilidades (diferentes níveis)

O programa tem um modelo espacial de articulação não-hierárquico que, originando-se no município, congrega as microrregiões operacionais, organizações nacionais e internacionais. O conjunto destas microrregiões se somariam no espaço de um estado da federação e o conjunto dos estados constituiria a totalidade do projeto. Cada um destes níveis tem funções de decisão e tarefas de implementação seriam complementares, obedecendo a uma dupla dinâmica: das esferas mais ampliadas para as esferas mais locais, em particular nas normas e diretrizes do programa; e ao mesmo tempo, das esferas mais locais para as esferas mais ampliadas, na medida em que são estes atores que efetivamente implementam o programa.

Dado o caráter inovador deste Programa, foi necessário desenhar uma institucionalidade específica. Um estrutura nova precisava ser criada que permitisse o atendimento das exigências originais do programa, qual seja ser concebido, preparado e gerenciado pela sociedade civil.

Essa arquitetura deveria responder a alguns critérios:

- 1 – descentralização executiva;
- 2 – participação e parcerias (de todos atores, principalmente das famílias);
- 3 – transparência (visibilidade para todos);
- 4 – flexibilidade (capacidade de auto-ajustes);
- 5 – simplicidade (facilidade para o operador menos estruturado).

Estrutura de Gestão Política e Administrativa

As instituições municipais, quaisquer que sejam, são as executoras diretas do Projeto. É nelas que se prepara o Projeto de implementação, onde se dá o planejamento e as decisões. Os agregados são conciliados nas microrregiões, passando depois aos estados e, daí, sendo transferidos ao núcleo central do Projeto, para nova sistematização.

O município é o primeiro elo da espiral de mobilização a ser feita, partindo da família localizada, de sua comunidade, agregando as organizações que atuam no território delimitado do município, como as associações de pequenos agricultores, sindicatos de trabalhadores rurais, Igrejas, Movimentos, Pastorais, Clubes de Serviço, Entidades de Classe etc. Não participam órgãos de governo ou da iniciativa privada nas diferentes instâncias organizativas.

A estes atores são agregadas entidades com bases microrregionais ou estaduais, como ONGs, Centrais, Fóruns, Articulações, Dioceses, Federações, Clubes de Serviços, Cooperativas, que, mobilizadas em torno do programa, são gestoras, buscam recursos, são responsáveis pela formação, pelo acompanhamento e execução do mesmo, são também parceiras do Programa.

Finalmente, devem integrar esse esforço, segundo os autores do P1MC, organizações nacionais e internacionais, para torná-lo conhecido e aceito nacional e internacionalmente; os governos municipais, estaduais, federal, agências de governo, agências financeiras, a fim de que coloquem o P1MC nas suas agendas e pautas; e as indústrias e empresas (LOPES e LIMA, 2005).

Os níveis descentralizados –estadual, regional e federal- ao planejarem e decidirem sobre qualquer matéria, levarão em consideração os indicativos e os pactos já consolidados por este Projeto nas outras instâncias. As instâncias centrais do conjunto do projeto ou dos subconjuntos estaduais têm seu poder limitado e sobredeterminado pelos compromissos já assumidos com as populações às quais o Projeto pretende servir, normalmente o local.

Por outro lado, as diretrizes ampliadas do programa são decididas nas esferas mais amplas. São estabelecidas pela ASA nos ECONASAS, reuniões com os representantes das Comissões Estaduais da ASA, então, são repassadas para as Unidades Gestoras Estaduais e/ou Microrregionais, depois para as Comissões Municipais e daí para os agentes executores nas comunidades rurais/povoados selecionados pelo programa.

Repartição de responsabilidades :

Unidade Gestora Estadual/Microrregional (UGM): a ela cabe a implementação do P1MC nos diversos estados de atuação da ASA. É responsável pela gestão dos recursos alocados para a construção das cisternas nos povoados/comunidades e famílias rurais selecionados, dá suporte técnico e operacional, garantindo a eficiência e a eficácia do programa. Tem mandato de dois anos e é escolhida em eleição realizada durante encontro promovido pela ASA estadual com as entidades que a integram e delegados das comissões microrregionais, municipais e locais do programa.

As Comissões Municipais do P1MC: oficialmente, podem iniciar com três, cinco ou sete membros de organizações que atuam no município. No entanto, no decorrer do processo, podem se agregar a elas outras organizações da sociedade civil, ampliando o número de representantes. Indicam à Comissão Estadual os povoados/comunidades e as famílias que serão atendidas, juntamente com os representantes das Comissões Locais.

Por outro lado, também é de responsabilidade das Comissões Municipais o acompanhamento das atividades relacionadas à execução do programa, devendo as mesmas manter sempre informada a Unidade Gestora Estadual sobre o andamento das obras, principalmente quanto aos aspectos relacionados a atrasos na chegada dos materiais, quantidade insuficiente de areia e cimento, falta de água para fazer a argamassa, bem como de problemas que possam vir a ocorrer, por exemplo, quanto ao atraso no repasse ou envio do dinheiro para pagamento dos pedreiros.

No total, foram definidas para o conjunto do semi-árido 65 unidades microrregionais, que se encarregarão de cerca de 1.300 municípios. Essas unidades gestoras serão implantadas em entidades já existentes e com tradição nesse tipo de operação. Os critérios de escolha são:

- As entidades gestoras têm que, obrigatoriamente, pertencer à ASA, comprovar que existem como pessoa jurídica há três anos, no mínimo, e que possuem experiência na gestão de recursos públicos;
- As entidades executoras devem possuir experiência na construção de cisternas e ter como público-alvo os agricultores familiares e trabalhadores rurais;
- Tanto as entidades gestoras como as executoras têm que estar com a sua documentação regularizada (CNPJ, RAIS, INSS, Ata de Eleição e Posse da Diretoria, etc.) e suas obrigações sociais em dia;
- As entidades não podem ter caráter partidário, nem políticos em sua direção;

Regras de mobilização dos recursos (origem)

Captação e Alocação de Recursos: Cada nível operacional exercerá estas funções.

No nível de comunidades poderá haver captação de contrapartidas das famílias em dinheiro.

No nível municipal, poderá haver captação de recursos junto a prefeituras, empresários, pessoas ou entidades da sociedade civil.

No espaço microrregional haverá a captação de recursos oriundos de governos estaduais ou de quaisquer dos outros atores já mencionados.

No âmbito da Unidade Gestora Central haverá a captação de recursos oriundos do Governo Federal ou mesmo de financiadores externos (privados).

Os mecanismos de descentralização de recursos obedecerão às demandas oriundas das propostas do planejamento, mas estarão também condicionadas aos mecanismos de prestação de contas de atividades e dos recursos anteriormente alocados.

É bom salientar que, no esquema proposto, entidades executoras de base municipal ou comunitária estarão operando e administrando recursos relativamente pequenos e de rápido desembolso (componente de construção de cisternas), podendo variar de um mínimo de R\$ 15.000,00 a um máximo de R\$ 120.000,00 por ano. Isso, juntamente com o processo de controle social, elimina desvios de finalidade na aplicação dos recursos.

Instrumentos (formas de atingir os objetivos da política pública)

No âmbito da ASA, nas diferentes escalas de atuação e entre distintas organizações - de base comunitária, ONGs, entidades sindicais, agências de cooperação, entidades das igrejas e mesmo órgãos governamentais- são desenhados acordos institucionais e operacionais em torno de distintos objetivos. Normalmente esses Termos de Parceria são firmado entre a Associação PIMC e as outras organizações locais e microrregionais.

O PIMC tem seis componentes, dentre eles a construção de cisternas, que nada mais é que o resultado sob o aspecto físico, tangível, da implementação do programa. Seus componentes mais importantes são a mobilização das famílias, o controle social da execução do programa, a capacitação dos beneficiários – cursos de formação de pedreiros, gerenciamento dos recursos hídricos e compreensão da realidade sócio-econômica, política e ambiental semi-árido – e o fortalecimento institucional da sociedade civil, com base em diferentes instrumentos de comunicação (LOPES e LIMA, 2005).

3 – Fiscalização

O controle social das políticas (mecanismos, instrumentos e dinâmicas)

O controle social do programa traduz-se na compreensão de que políticas sustentáveis não podem prescindir do protagonismo de seus destinatários, que vai além das simples realizações de reuniões de capacitação e mobilização. A construção de políticas públicas como um processo de negociação de interesses, tal qual o programa propõe, exige a superação dos métodos de consultas tecnocráticas tradicionais que funcionam como aparências de participação e enfraquecem o exercício do poder popular, devendo ser entendidas como capacidade de agir e produzir comportamentos específicos em questões que de fato interessem à comunidade.

Principais instrumentos para promover o controle social:

Linguagem: Todo o fundamento científico que retrata as opções técnicas do programa são traduzidas, quando necessário, em linguagem acessível e compreensível, de forma que os processos de consultas e deliberações ocorram de forma orientada e segura.

Comunicação e informação: Com o objetivo de favorecer o controle social e o protagonismo de seus destinatários, o programa conta com uma estrutura de comunicação para mobilização social. Consideram a massificação da informação para o fortalecimento da organização social e a democratização local como elementos fundamentais do modelo de gestão.

Espaços de exercício do controle social, despesas e ritmo

Nível local: O real controle social do programa se dá no nível local, por meio do fortalecimento de instâncias que já estão presentes, das organizações de base comunitária e das famílias que participam da construção da política.

Outras instâncias desse controle serão os conselhos municipais de desenvolvimento – ou os conselhos setoriais como saúde, bacias hidrográficas, crianças e adolescentes, assistência social, etc. Estes conselhos, participam do processo de planejamento local e, posteriormente, se encarregam do acompanhamento do Programa.

As autoridades públicas municipais (prefeitos, vereadores, juízes, promotores, etc.) e estaduais (órgãos, deputados, etc.) também têm papel central no controle social. Esses atores exercem um acompanhamento permanente das ações do Programa e das atividades das entidades envolvidas em sua execução.

Reuniões Microrregionais: Reuniões que acontecem anteriormente às reuniões estaduais, permitindo uma melhor inserção dos parceiros de cada microrregião, no sentido de se manifestarem e atuarem a nível local de maneira concreta e eficiente. Nestes encontros serão definidos os delegados para participarem das reuniões estaduais.

Foram programados dois encontros microrregionais por ano para cada Unidade Gestora instalada no semi-árido.

Reuniões Estaduais: Encontros das ASAs Estaduais com o objetivo de revisar os

avanços obtidos no decorrer do processo de implementação do programa, tendo os relatórios de acompanhamento como base. Também são responsáveis pela discussão e planejamento estadual para o ano seguinte.

Este Encontro dá-se após a realização de reuniões microrregionais. Uma equipe técnica (*ad-hoc*) da ASA Estadual faz a integração dos planos microrregionais (ajustes, correções, adições) e propõe o Encontro Estadual.

Reunião Regional: Encontro das delegações dos onze estados aonde são implementadas as ações do P1MC. Consolida e revisa os avanços obtidos no decorrer do processo. Além de discutir, essas reuniões devem aprovar e aprimorar as programações que vieram dos estados para o ano seguinte. Este encontro conserva o acúmulo de todo o processo de participação ocorrido nas reuniões anteriores, ou seja, nas microrregiões e nos estados para o planejamento específico de cada localidade.

4 – Modificação e Adaptação

Diversos ajustes foram feitos desde 1999 marcados pela institucionalização progressiva da ação coletiva e a sua transformação em políticas públicas.

1999, durante o encontro paralelo à Terceira Convenção de Combate à Desertificação e à Seca da ONU, um conjunto de organizações da sociedade civil elaborou documento intitulado “Declaração do Semi-Árido”, estabelecendo uma série de compromissos e ações pela sustentabilidade da vida no semi-árido. O processo culminou com a criação da Articulação no Semi-Árido - ASA, e elaboração de uma proposta com vistas a garantir o acesso à água para consumo humano das famílias rurais do semi-árido via armazenamento da água de chuva em cisternas familiares.

2001, a construção de cisternas inicialmente realizada a partir de um termo de parceria entre a ASA e o Ministério do Meio Ambiente permitiu desenvolver um projeto piloto para a construção de 500 cisternas. Posteriormente, a Agência Nacional de Águas (ANA) financiou o equivalente a 12.400 cisternas, cujos recursos somados à contrapartidas resultou na construção de 12.750 cisternas.

2003, com o advento do governo Lula, a garantia do acesso à água de qualidade para o consumo humano foi incorporada como componente fundamental da política de segurança alimentar e nutricional, passando a compor uma das ações do Fome Zero. O governo federal passou a apoiar e financiar o programa de Formação e Mobilização Social para a convivência com o Semi-Árido: Um Milhão de Cisternas Rurais - P1MC, por meio de uma OSCIP especialmente criada para isso, a Associação Programa 1 milhão de cisternas - AP1MC, com a qual foi firmado Termo de Parceria entre esta e o MDS. E celebrou convênio com o Município de Quixadá, CE.

2004 o MDS instituiu no âmbito do Plano Plurianual 2004-2007 a Ação "Construção de Cisternas Para Armazenamento de Água", com recursos da ordem de R\$ 200 milhões, e passou a apoiar iniciativas estaduais de construção de cisternas, celebrando convênios com os Estados de Bahia, Piauí, Paraíba, Rio Grande do Norte e Pernambuco, e com os Municípios de Campina Grande (PB), Pé de Serra (BA) e Pintadas (BA).

2005, o MDS celebrou convênios com os Estados de Sergipe, Alagoas, Minas Gerais e Ceará, e com o Município de Ibiquera (BA).

2006: Ampliação das Parcerias, AP1MC, Estados.

2007: Elaboração de critérios de priorização e inclusão do programa na Agenda Social, lançamento do Edital para Municípios.

5 – Avaliação

Grau de realização com respeito aos objetivos

Até 2008, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome já investiu em 197 mil cisternas, beneficiando aproximadamente 1 milhão de pessoas.

Resultados esperados e obtidos (sociedade civil)

Com base num relatório de avaliação do Programa realizado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) – EMBRAPA Semi-Árido – ASA nos fornece uma boa visão do programa no que consiste em melhorar a qualidade de vida do povo sertanejo. A avaliação foi realizada por Luiza Teixeira de Lima Brito, Aderaldo de Souza Silva e Oscar Arruda D’Alva, sob o título de Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados.

Para a coleta dos dados, foi adotado questionário específico com 113 questões com o objetivo de avaliar a cisterna e as condições de vida da família beneficiária, e no caso do segundo e terceiro componentes da pesquisa, por ocasião da aplicação dos questionários do componente 1 junto às comunidades rurais selecionadas, foi realizado o georeferenciamento das fontes hídricas tradicionais e das potenciais fontes de poluição dos recursos hídricos das comunidades e foram coletadas amostras de água para análise em laboratório. Trabalhou-se com uma amostra de 4.264 cisternas, distribuídas em 11 Unidades Geoambientais, 83 municípios e 3 comunidades rurais nos estados do Ceará, Piauí, Rio Grande do Norte, Alagoas, Paraíba, Pernambuco, Sergipe, Bahia, Maranhão, Espírito Santo e Minas Gerais. Na fase de pesquisa de campo, foram entrevistadas 3.517 (três mil quinhentas e dezessete) famílias beneficiárias do Programa Cisternas em 83 (oitenta e três) comunidades rurais localizadas em 86 (oitenta e seis) municípios do Semi-Árido.

O estudo concluiu que o Programa de Cisternas é uma solução efetiva para a sustentabilidade da vida no semi-árido brasileiro pela garantia de água para consumo humano numa região em que a seca é um fator crítico. O alto grau de satisfação das famílias com o programa expressado por 97,31% dos entrevistados é revelador da importância que as cisternas passam a assumir para as famílias beneficiárias em seu esforço de convivência com o Semi-Árido. As famílias beneficiadas pelo programa efetivamente detêm o perfil das famílias mais carentes da região semi-árida e sofrem com a ausência generalizada dos serviços públicos essenciais em suas comunidades.

Quanto à avaliação técnica das cisternas foram verificadas limitações no que diz respeito ao volume de água disponibilizado nas cisternas para o consumo familiar. Para famílias com mais de 5 pessoas por domicílio o volume captado pela cisterna pode ser insuficiente para garantir o consumo de toda a família durante o período de estiagem.

A respeito da captação da água, a avaliação concluiu que a melhoria da qualidade dos telhados das casas que apresentarem problema, o aproveitamento máximo da área do telhado existente e a implantação de duas calhas são fatores importantes para garantir uma boa captação de água pela cisterna, com impactos diretos na disponibilidade de água para a família.

Quanto à qualidade e potabilidade da água das cisternas, a verificação de problemas em 44,7% das análises, pode indicar a necessidade da melhoria da capacitação das famílias para o manejo das cisternas e tratamento da água para consumo. De todo modo, a qualidade da água das cisternas, especialmente no que se refere à água para consumo humano, deve ser assumida como uma prioridade pelo programa. Neste sentido a capacitação das famílias deve reforçar a questão da necessidade de filtragem da água para beber, o manejo e tratamento da água armazenada e o cuidado no sentido de evitar o abastecimento da cisterna com águas de outras fontes, uma vez que a tecnologia foi concebida para a captação de água de chuva.

Outros trabalhos acadêmicos, contudo, ressaltam as vantagens e conquistas que o P1MC representou no semi-árido nordestino, em particular em Sergipe. O programa vem tendo êxito na sua proposição de fornecer, mais do que água para consumo, mas o fortalecimento das organizações, movimentos e indivíduos do semi-árido nordestino, dando-lhes consciência política do que é o fenômeno da seca e os instrumentos para combatê-lo.

Enquanto uma proposta construída e executada por entidades da sociedade civil, tem sido um programa diferenciado em relação a outras experiências de programas e projetos de instalação de cisternas. De um lado, porque suas ações determinam a mobilização e a participação direta das

comunidades e das famílias beneficiadas, com a definição de obrigações e responsabilidades; de outro, porque mesmo admitindo o apoio do governo, em seus diversos níveis – federal, estaduais e municipais –, e da iniciativa privada, no financiamento do programa, não permite qualquer ingerência dos mesmos na sua implementação. Os parceiros podem e devem monitorar o programa, verificando se os recursos estão sendo bem aplicados, mas não têm o poder de influenciar na sua concepção e na metodologia definida pela ASA.

A preocupação de incorporar ao programa o maior número possível das organizações sociais de forma democrática é outra faceta interessante. Com isso, as classes populares passam a ter um novo papel no processo de desenvolvimento, mais do que demandantes de ações de políticas públicas, passam, através de organizações representativas de seus interesses, a ser condutores dessas políticas.

Quanto aos impactos o número de cisternas construídas e de pessoas atendidas pelo programa tem crescido consideravelmente. Os constrangimentos observados para que o P1MC alcance um desempenho ainda melhor, estão na descontinuidade de suas ações e na pulverização dos recursos; na fragilidade numérica e operativa das entidades da sociedade civil que podem ter conseqüências no sobrecarregamento de algumas organizações.

Finalmente, é necessário que sejam criadas as condições para que as Comissões Municipais do P1MC continuem atuando, mesmo depois de ter sido concluído o processo de construção das cisternas, na perspectiva de discutir com as comunidades outros problemas que as afligem e buscar alternativas de solução para os mesmos (LOPES e LIMA, 2005).

4. Territórios da Cidadania

Data de início: lançado em 25 de fevereiro de 2008

Estado atual:

Em 2008 serão beneficiados 60 territórios, em 2009 serão 120 territórios em todo o País. Mais de dois milhões de famílias de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, quilombolas, indígenas, famílias de pescadores e comunidades tradicionais terão acesso às ações do programa.

1 - Definição (agenda setting, processo de negociação)

Contexto

A abordagem territorial parte da reflexão crítica acerca das políticas públicas de desenvolvimento (especialmente no meio rural) até então implementadas, pelo reconhecimento de que estas ainda que tenham logrado algum dinamismo econômico em certas regiões, pouco teriam contribuído efetivamente para a resolução dos principais obstáculos à conformação de um processo de desenvolvimento e para a superação da pobreza nas áreas rurais. Por outro lado, ampliou-se a percepção de que o meio rural não mais se restringiria apenas às atividades primárias, ainda que boa parte da população brasileira esteja empregada nas atividades agrícolas.

A descentralização, promovida pela constituição de 1988, dá o pontapé inicial para futuras políticas de desenvolvimento territorial, ao permitir que os municípios, passassem a assumir um papel mais ativo na implementação de políticas de desenvolvimento. Contudo, a partir do final da década de 1980 e início de 1990 tratou-se de um período também de acentuação das políticas neoliberais, o que acabou tornando esse processo incompleto. A descentralização não representou a promoção do desenvolvimento local: a) a descentralização repassou responsabilidades para os municípios, mas estes ainda encontravam-se limitados para a sua promoção; b) a descentralização por si só não alterou as relações de poder no município e a forma autoritária e clientelista como muitas políticas são implementadas na esfera local. Diante desse quadro, desde a década de 1990 ganham maior destaque políticas que ressaltavam o capital social dos territórios e a descentralização. Inserem-se neste contexto, o programa Arranjos Produtivos Locais e o Programa Comunidade Ativa, criado com o objetivo básico de combater a pobreza e promover o desenvolvimento através da indução do “Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” (DLIS).

Em 1996-7, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)□. Uma de suas principais “inovações” foi a criação da linha “PRONAF infra-estrutura e serviços”, que tinha nos municípios a sua referência.

Como principal resultado desse período no meio rural tem-se a multiplicação dos espaços de participação nos municípios e também a fragmentação das políticas públicas, na ausência de um projeto ou de uma estratégia de desenvolvimento ampliada.

No Governo Lula as iniciativas de planejamento territorial se expandem a vários ministérios, dentre eles o Ministério do Desenvolvimento Social e os CONSADs, o Ministério de Integração Nacional e o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). O Ministério de Desenvolvimento Agrário, desde 2003, coloca a abordagem territorial como eixo central e o foco de sua atuação, criando a Secretaria de Desenvolvimento Territorial que iniciou suas ações nos estados a partir da definição de territórios prioritários, sob o programa Territórios de Identidade. Em 2007, no bojo da formatação do PPA 2008-2011, emerge a proposta da construção dos chamados “*Territórios da Cidadania*” (Brasil.MDA/SDT, 2007), onde a exigência de articulação de políticas públicas ganha relevo especial. O programa volta-se ao enfrentamento direto da pobreza rural a partir focalização em áreas prioritárias e da articulação de diferentes ministérios e setores.

Origem das demandas e grandes temas da política (local, instância etc.)

A articulação de políticas públicas no território e a maior participação de diferentes atores sociais ao longo do processo de implementação das políticas é uma demanda antiga, que torna-se mais evidente após prática acumulada com a política territorial da SDT com os territórios de identidade. Trata-se, portanto, de uma demanda não apenas da sociedade civil e dos movimentos sociais, mas também das diferentes esferas governamentais que perceberam que o combate à pobreza, especialmente a rural, dependeria de ações multisetoriais e articuladas que tivessem como objetivo final superação de miséria.

Atores sociais responsáveis pela elaboração (Fórum, órgão)

Diferentes órgãos federais: Casa Civil; Secretaria-Geral da Presidência da República; Ministérios do Planejamento (MP), do Desenvolvimento Agrário (MDA), do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), da Educação (MEC), da Cultura (Minc), de Minas e Energia (MME), da Saúde (MS), da Integração Nacional (MI), do Trabalho e Emprego (MTE), do Meio Ambiente (MMA) e das Cidades (MCidades); Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR); Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP); Fundação Nacional do Índio (Funai); Fundação Nacional de Saúde (Funasa); Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); acadêmicos; movimentos sociais e organizações de base, entre outros.

Idéias – hipóteses que orientam o programa

Pretende ser um programa de desenvolvimento regional sustentável e garantia de direitos sociais voltado às regiões do país mais pobres –com menores IDH, com objetivo de levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania.

A metodologia de trabalho emprega no programa defende que a superação da pobreza depende da integração das ações do Governo Federal e dos governos estaduais e municipais, em um plano desenvolvido em cada território, com a ampla participação da sociedade em todas as etapas de implementação das políticas.

O território como escala de intervenção: maior que o município e menor que o estado, consegue demonstrar, de uma forma mais nítida, a realidade dos grupos sociais, das atividades econômicas e das instituições de cada localidade, o que facilita o planejamento de ações governamentais para o desenvolvimento dessas regiões. Adicionalmente, permitiria romper com as práticas políticas clientelistas e assistencialistas que normalmente se praticam nos municípios, deixando o poder político nas mãos das prefeituras.

Definição dos objetivos (setorial/único ou diversificados)

Diversificados, visto que a pobreza, em grande parte rural, é multisetorial.

Territórios da Cidadania é um esforço concentrado do Governo Federal para superar a pobreza no meio rural, inclusive o gênero, raça e etnia por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável:

- Integração de políticas públicas a partir de planejamento territorial.
- Ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas.
- Ampliação da oferta e universalização de programas básicos de cidadania.
- Inclusão produtiva das populações pobres e segmentos sociais mais desiguais como trabalhadores rurais, quilombolas e indígenas.

Metas iniciais: em 2008 serão beneficiados 60 territórios, em 2009 serão 120 territórios em todo o País, correspondendo a mais de dois milhões de famílias de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, quilombolas, indígenas, famílias de pescadores e comunidades tradicionais terão acesso às ações do programa.

Público-alvo Prioritário

Um território rural se define por sua identidade social econômica e cultural com os seguintes requisitos:

- Conjunto de municípios com até 50 mil habitantes;
- Densidade populacional menor que 80 habitantes/Km²;
- Organizados em territórios rurais de identidade;

Para a identificação de quais territórios seriam o foco da atuação do Programa Territórios da Cidadania, foram definidos os seguintes critérios técnicos:

- Menor IDH;
- Maior concentração de agricultores familiares e assentamentos da Reforma Agrária;
- Maior concentração de populações quilombolas e indígenas;
- Maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família;
- Maior número de municípios com baixo dinamismo econômico;
- Maior organização social;
- Definir pelo menos um território por estado da federação.

2 – Implementação e Organização Territorial

Repatrição de responsabilidades (diferentes níveis)

O modo de operação dos Territórios da Cidadania é bem semelhante ao PDSTR, contudo, apresenta um espaço mais restrito para a atuação da sociedade civil dos territórios, visto que tem a sua participação reduzida nos colegiados e que as 135 políticas federais a serem implementadas nos territórios são definidas pelas esferas ampliadas de governo. O Territórios da Cidadania, apresenta uma dinâmica mais top – down de implementação. Os territórios selecionados continuam a ter um colegiado territorial composto por representantes da sociedade civil, dos movimentos sociais e dos governos, contudo esses colegiados deixam de ser paritários e o espaço destinado à sociedade civil é diminuído para 1/3 das cadeiras. Esses colegiados ficam incumbidos de discutir e desenvolver o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e de colocá-lo em prática, acessando e articulando nessa etapa diferentes políticas públicas e ministérios. São também os responsáveis pela fiscalização e gestão social do programa no território.

A gestão do programa é compartilhada pelo Comitê Gestor Nacional (que é dividido em Comitê Técnico e Comitê Executivo); pelo Comitê de Articulação Estadual; e Colegiado Territorial.

Comitê Gestor Nacional: composto pelos Secretários Executivos ou Secretários Nacionais de todos os Ministérios/Secretarias que compõem o Programa. Sua atribuição é aprovar diretrizes, adotar medidas para execução do programa, avaliar o Programa, aprovar relatórios de gestão, definir de novos territórios, etc.

Comitê de Articulação Estadual: composto por todos os órgãos federais indicados pelo Governo Federal; pelos órgãos estaduais indicados pelo Governo do Estado; e até 2 prefeitos de cada Território do Estado, por eles escolhidos. Sua coordenação executiva dá-se por 3 representantes do Governo Federal (MDA + 2), por dois representantes do Governo do Estado e 1 prefeito dos territórios. Ele é consultivo e propositivo. Suas atribuições são: apoiar a organização e mobilização dos colegiados; fomentar a articulação e integração das diversas políticas públicas nos territórios; acompanhar a execução do Programa; auxiliar na divulgação do Programa no Estado; e apresentar sugestões de novos territórios e de ações.

Colegiado Territorial: composto por 2/3 de representantes do governo em suas distintas esferas de atuação e por 1/3 da sociedade civil. Suas atribuições: dar ampla divulgação sobre as ações do Programa; identificar demandas locais para o órgão gestor priorizar o atendimento; promover a interação entre gestores públicos e conselhos setoriais; contribuir com sugestões para qualificação e integração de ações; sistematizar as contribuições para o Plano Territorial de Ações Integradas; e exercer o controle social do Programa.

Regras de mobilização dos recursos (origem)

No ano de 2008 foi previsto um investimento de 12,6 bilhões de reais.

Instrumentos (formas de atingir os objetivos da política pública)

Eixos de Atuação e respectivas ações que serão direcionadas ao território.

Direitos e desenvolvimento Social:

Programa Bolsa Família - Benefício Bolsa Família
Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa com Deficiência
Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa
Programa Bolsa Família - Índice de Gestão Descentralizada
Programa de Atenção Integral à Família
Ações Socioeducativas e de Convivência para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho
Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR)
Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS
Assistência Social, Técnica e Jurídica às Famílias Acampadas
Prevenção e Combate a Violência Contra as Mulheres - Implantação/implementação de Centro de Referência de Atenção à Mulher em Situação de Violência.
Prevenção e Combate a Violência contra as Mulheres - Instalação de Núcleos Especializados de Defensoria Pública
Registro Civil de Nascimento de Povos Indígenas

Organização Sustentável da Produção:

Crédito Pronaf
Assistência Técnica e Capacitação de Assentados
ATER/Agricultores Familiares
Programa de Aquisição de Alimentos - PAA
Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas (Apoio Inicial)
Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar - LEITE
Infra-estrutura e Serviços nos Territórios Rurais
Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar
Garantia Safra
Manejo de Recursos Naturais em Projetos de Assentamento da Reforma Agrária
Apoio a Empreendimentos Cooperativos e Associativos
Licenciamento Ambiental de Assentamentos da Reforma Agrária
Terra Sol
Projeto Dom Helder Câmara
Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional -
Programa de Desenvolvimento de Comunidades Indígenas
Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para Mulheres Rurais
Biodiesel
Disponibilização de Insumos para a Agricultura Familiar
Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) Quilombolas
Organização Produtiva das Mulheres Trabalhadoras Rurais
Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) em Áreas Indígenas
Projetos das Unidades da Embrapa com foco nos Territórios Rurais
Terminal Pesqueiro Público de Cabedelo
Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado
Apoio ao Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Quilombolas
Aquisição de Máquinas e Equipamentos
Estruturação e Organização de Arranjos Produtivos Locais (I)
Fomento ao Desenvolvimento Local para as Comunidades Remanescentes de Quilombos
Promoção da Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER
Apoio à Estruturação de Arranjos Produtivos Locais (APLs) - 2007
Qualificação e Assistência Técnica ao Jovem para o Empreendedorismo
Apoio a Arranjos Produtivos Locais
Formação em Cooperativismo e Comercialização

Apoio e Implantação de Infra-Estrutura Aquícola e Pesqueira
Centro Integrado da Pesca Artesanal
Diagnóstico e Educação Ambiental em Terras Indígenas
Apoio à Estruturação de Arranjos Produtivos Locais (APLs) - 2008
Elaboração de Plano Safra Territorial
Formação de Formadores de Educação e Gestores Públicos em Economia Solidária
Apoio ao Funcionamento de Unidades Integrantes da Cadeia Produtiva Aquícola
Apoio ao Funcionamento de Unidades Integrantes da Cadeia Produtiva Pesqueira
Capacitação de Comunidades Tradicionais
Fomento às Finanças Solidárias com base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários
Capacitação para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável em Espaços Sub-Regionais Selecionados
Capacitação em Educação Ambiental de Povos Indígenas
Primeiro Emprego - Projeto Amanhã
Implementação dos Planos de Utilização dos Pólos do ProAmbiente em Escala Territorial
Programa Embrapa Agrofuturo - Núcleos Piloto de Informação e Gestão Tecnológica para a Agricultura Familiar
Cadastro de Empreendimentos e Entidades de Apoio para a Manutenção e Ampliação do Sistema de Informações em Economia Solidária - SIES
Estruturação e Organização de Arranjos Produtivos Locais (II)
Estudo para o Desenvolvimento Sustentável da Aqüicultura e Pesca
Implantação da Aqüicultura em Águas Públicas
Fomento a Unidades Produtoras de Formas Jovens de Organismos Aquáticos
Funcionamento de Estações e Centros de Pesquisa em Aqüicultura
Desenvolvimento do Ecoturismo e do Turismo Sustentável
Terminal Pesqueiro Público de Cabedelo
Fomento a Atividades Pesqueiras e Aqüícolas sob Formas Associativas
Subvenção Econômica ao Preço do Óleo Diesel de Embarcações Pesqueiras (Lei 9.445/1997)
Desenvolvimento do Ecoturismo e do Turismo Sustentável
Centro Integrado da Pesca Artesanal - CIPAR
Capacitação de Recursos Humanos para a Competitividade
Apoio a Arranjos Produtivos (APLs) na Faixa de Fronteira
Apoio a Arranjos Produtivos na Faixa de Fronteira
Elaboração de Estudos de Potencialidade Econômica
Implantação de Unidade de Beneficiamento de Pescado
Lagoa Viva - Pelotas/RS - Rede de Comercialização
Apoio à Assistência Técnica e Extensão Pesqueira
Implantação de Unidades Demonstrativas de Aqüicultura
Apoio a Projetos Demonstrativos na Atividade da Pesca
Implementação da Criação Intensiva de Peixes em Tanques-Rede em Rios e Grandes Reservatórios
Aproveitamento de Canais de Perímetros de Irrigação para Piscicultura
Fortalecimento do Associativismo e do Cooperativismo
Apoio à Extensão Aquícola
Funcionamento de Estações e Centros de Pesquisa em Aqüicultura
Primeiro Emprego - Projeto Amanhã
Aproveitamento de Canais de Perímetros de Irrigação para Piscicultura
Apoio à Estruturação de Arranjos Produtivos Locais (APLs) - Capacitação
Peixes ornamentais - manejo da captura e transporte
Implantação de Unidade de Beneficiamento de Pescado
Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional – Programa de Desenvolvimento de Comunidades Quilombolas
Qualificação Social e Profissional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda em Base Territorial (PlanTeQs)
Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores para o Acesso e Manutenção ao Emprego, Trabalho e Renda em Base Setorial (PlanseQs)

Saúde, Saneamento e Acesso à Água:

Ampliação do Acesso da População dos Territórios à Atenção Básica por meio da Estratégia Saúde da Família

Ampliar a cobertura do trabalho dos Agentes Comunitários de Saúde à população dos Territórios da Cidadania

Ampliação do Acesso à Saúde Bucal na Atenção Básica

Programa de Revitalização do São Francisco e do Parnaíba - Esgotamento Sanitário

Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em Municípios de até 50.000 hab., exclusive de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE)

Implantação, Ampliação ou Melhoria do Serviço de Saneamento em Áreas Especiais de Assentamento - INCRA e Comunidades Rurais

Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas (Semi-Árido)

Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Abastecimento de Água em Municípios de até 50.000 hab exclusive de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE)

Projeto de Irrigação Sampaio (1.000 ha) na região do Bico do Papagaio no Estado do Tocantins

Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares para Prevenção e Controle de Agravos

Ampliação do Acesso da População aos Medicamentos Essenciais por meio da Farmácia Popular do Brasil

Programa de Revitalização do São Francisco e do Parnaíba - Processos Erosivos

Implantação de Melhorias Habitacionais para Controle de Doença de Chagas

Ampliação dos Centros de Especialidades Odontológicas (CEOs) - Programa Brasil Sorridente nos municípios dos Territórios da Cidadania que cumpram os critérios para os Centros de Atenção Especializada em Odontologia

Programa Cisternas

Implantação, Ampliação ou Melhoria do Serviço de Saneamento em Áreas Rurais e Áreas Especiais (Quilombolas)

Programa de Revitalização do São Francisco e Parnaíba - Água para Todos

Implantação, Ampliação ou Melhoria do Serviço de Saneamento em Áreas Indígenas

Programa de Revitalização do São Francisco e do Parnaíba - Resíduos Sólidos

Acesso à Água para a Produção de Alimentos (2ª Água)

Saneamento nas Escolas

Qualidade da Água

Barragem do Açude Dom Maurício

Educação e Cultura:

Construção de Escolas no Campo

Expansão das Escolas Técnicas - Fase II

Caminho da Escola

Expansão das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES

ProJovem - Saberes da Terra

ProInfância

ProInfo Rural e Urbano

Brasil Alfabetizado

Construção de Escolas em Comunidades Indígenas

Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária

Apoio e Modernização de Espaços Culturais - Pontos de Cultura

Instalação de Bibliotecas Públicas

Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional em Assistência Técnica, Pedagógica e Social

Modernização de Bibliotecas Públicas

PAR Quilombola/Construção e Equipamentos de Unidades Escolares

Salas de Recursos Multifuncionais

Programa Arca das Letras
Construção e Reestruturação de Casas de Culturas Indígenas

Infra-Estrutura:

Programa Luz Para Todos
PAC/Urbanização de Favelas e Saneamento Integrado
Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas (Aquisição de Materiais de Construção)
Implantação e Recuperação de Infraestrutura de Projetos de Assentamento
PRÓ-MORADIA 2007 - Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público
Resolução 460
FNHIS 2008/Habitação de Interesse Social
FNHIS 2007/Urbanização de Assentamentos Precários
FNHIS 2008/Urbanização de Assentamentos Precários
FNHIS 2007/Habitação de Interesse Social
Barragem e Adutora Poço do Marruá
Barragem Setúbal
Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento
Sistema de Abastecimento de Palmeira dos Índios.
Sistema de Abastecimento de Palmeira dos Índios.
Sistema Adutor de Piaus
Barragem Missi
Sistema de Abastecimento do Norte de Minas Gerais
Sistema de Abastecimento de Bocaina
Sistema Adutor Serra de Santana – 3ª etapa
FNHIS 2007/Planos Habitacionais de Interesse Social
Sistema de Abastecimento de Ibaretama
Reestruturação de Unidades Produtivas Financiadas pelo Fundo de Terras e da Reforma Agrária
FNHIS 2008/Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social
FNHIS 2008/Planos Habitacionais de Interesse Social
FNHIS 2007/Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social

Apoio à Gestão Territorial:

Apoio à Gestão dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS)
Elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS)
Formação de Agentes de Desenvolvimento - Formação Complementar
Formação de Agentes de Desenvolvimento - Formação Avançada
Formação de Agentes de Desenvolvimento - Formação Específica
Apoio às Organizações das Comunidades Tradicionais
Capacitação de Agentes Representativos para Comunidades Quilombolas
Implantação de Unidades Territoriais de Gestão Ambiental Rural (GESTAR)
Fortalecimento para a Gestão Democrática
Formação de Agentes de Desenvolvimento - Formação Inicial
Organização Social e da Gestão Participativa de Sub-Regiões Seleccionadas
Organização Social e da Gestão Participativa no Semi-árido

Ações Fundiárias:

Obtenção de Terras para Assentamento de Trabalhadores Rurais
Programa Nacional de Crédito Fundiário
Pagamento de Indenização aos Ocupantes das Terras Demarcadas e Tituladas aos Remanescentes Quilombolas
Desintrusão de Não Índios
Identificação, Regularização e Demarcação de Terras Indígenas
Regularização Fundiária de Imóveis Rurais
Reconhecimento, Demarcação e Titulação de Áreas Remanescentes de Quilombos
Cadastro de Imóveis Rurais

Fases de realização e implementação do programa, onde se dá a articulação de políticas:

A primeira fase do programa corresponde a elaboração de uma matriz das ações que serão direcionadas ao território.

Na segunda fase, a população de cada território discute com representantes do governo federal, municipal e estadual, quais as ações devem ser adotadas naquela comunidade, levando em conta as características de cada região. Na terceira fase temos a execução e controle das obras e serviços. As obras, programas e investimentos aprovados farão parte de uma agenda detalhada das ações nas regiões. Todo controle da execução dessa agenda será público, através do Portal Territórios da Cidadania.

Qualquer cidadão poderá acompanhar cada projeto, via internet e em tempo real, desde a licitação até a conclusão.

3 – Fiscalização

O controle social das políticas (mecanismos, instrumentos e dinâmicas)

O controle social da política se dá em maior parte nos colegiados territoriais, que são paritários para organizações governamentais e organizações da sociedade civil e movimentos sociais e sindicais. Ainda há o comitê estadual territorial, que é composto apenas por organizações governamentais, tendo representantes das instâncias federais e estaduais. É previsto também que a sociedade, por meio do Portal Territórios da Cidadania, possa acompanhar todo o andamento do programa.

Espaços de exercício do controle social, despesas e ritmo

Os espaços de exercício do controle social e de gestão dos projetos territoriais, bem como de articulação e integração das políticas públicas, são o Comitê Gestor Nacional (que é dividido em Comitê Técnico e Comitê Executivo); pelo Comitê de Articulação Estadual; e Colegiado Territorial. Sendo que o colegiado territorial é o local onde pode se dar em maior intensidade o controle social.

4 – Modificação e Adaptação

Mudanças feitas

Em setembro de 2008 o Comitê Gestor Nacional do programa Territórios da Cidadania decidiu dobrar o número de territórios atendidos pelas suas ações integradas. Assim, a partir de 2009 serão incluídos no programa mais 60 territórios, cuja seleção se baseou majoritariamente nos mesmos critérios adotados na seleção das primeiras regiões atendidas.

Depois que o programa foi lançado, inseriu-se nos critérios de seleção dos territórios o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

5 – Avaliação

Grau de realização com respeito aos objetivos

Ainda não apresenta avaliações

Resultados esperados e obtidos (sociedade civil)

Ainda que o programa seja muito recente, o que dificulta a realização de avaliações, de uma forma geral nos territórios de identidade que se transformaram também territórios da cidadania, a sociedade civil organizada que estava presente nos colegiados territoriais olhou com desconfiança a mudança do programa. Em primeiro lugar, por reduzir o espaço e o

peso decisório da sociedade civil dentro do colegiado, uma vez que com o TC aumentou a participação governamental. Agora os colegiados são paritários e antes a sociedade civil tinha a maioria dos assentos. Em segundo lugar, em muitos territórios de identidade, o TC acabou interrompendo as diversas dinâmicas que já estavam em curso no território, o que de certa forma fortaleciam a identidade territorial e as organizações da sociedade civil no colegiado. Grande parte dos componentes do colegiado territorial sentiu, com a mudança de programa, que o novo formato apresenta uma centralização bem mais acentuada das políticas, relegando um espaço mais reduzido para a sociedade civil e para o território.

5. Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR)

Data de início: 2003

Estado atual:

Atualmente existem 160 territórios

De acordo com o Atlas dos Territórios de 2004, a SDT constituiu e formalizou nesse ano 99 territórios, compreendendo 1.503 municípios. A região que possuía o maior número de territórios era a Região Nordeste, com 41 territórios, correspondendo a 41,41% do total e compreendendo 646 municípios da região (abrangência de 36,14% do total de municípios da região). Em seguida vinham a Região Sudeste com 17 territórios e as Regiões Norte e Sul com 15 territórios cada uma. Em 2007, o número total de territórios aumentou para 126, compreendendo 1.917 municípios (com predomínio ainda da Região Nordeste), numa área correspondente a 3.477.620,70 km², onde habitavam 39.471.849 pessoas e concentrava-se cerca de 42% da demanda social do MDA. Desde o início do programa, a constituição dos territórios rurais operou num ritmo intenso.

1 - Definição (agenda setting, processo de negociação)

Contexto

O PDSTR é originário de uma linha de ação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) chamada Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais que funcionou de 1997 a 2002. Essa linha destinava recursos para a construção de obras e a aquisição de serviços comunitários e era operada a partir de uma concepção focada no desenvolvimento municipal e com uma forma de gestão que, embora priorizasse a formação de conselhos - como os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs) - onde havia alguma representatividade das comunidades e dos produtores. Não obstante os avanços que proporcionou, em alguns casos, a política acabou sendo apropriada pelo poder local (prefeitura). Em outras situações, no entanto, fomentou um espaço importante de discussão entre os atores locais, embora geralmente restrito à pauta “agrícola” das atividades previstas pelo programa, distanciando-se dos objetivos iniciais relacionados ao desenvolvimento rural.

A partir do Governo Lula, instituiu-se um novo formato de política, optando-se pela construção de uma nova institucionalidade política, o território, fundada na representação dos interesses sociais e econômicos da agricultura familiar e que previa a coordenação e a articulação de um grupo de municípios, mantida uma identidade coletiva, em torno de uma estratégia comum. Origina-se daí o PDSTR, que substitui o foco no desenvolvimento municipal pela abordagem territorial do desenvolvimento e que privilegia um grupo de municípios no lugar de um só, ao contrário da orientação anterior do Pronaf.

Além de buscar superar os limites ao desenvolvimento existentes nos municípios, a nova política da SDT parece ser uma estratégia para “driblar” o controle local, visando à superação das amarras do poder das prefeituras e das oligarquias locais (DELGADO et al., 2007).

Origem das demandas e grandes temas da política (local, instância etc.)

A origem da demanda pela ampliação da abordagem do desenvolvimento rural para a abordagem territorial foi gestada pelo governo Lula assim que assumiu seu primeiro mandato contando em suas reflexões com diversos movimentos sociais, diferentes organizações governamentais e não governamentais relacionadas com o meio rural e a academia. A sua concepção básica foi fruto do período de transição entre dois governos e buscou dar consistência a um acúmulo de conhecimentos relacionados à dinâmica territorial.

Em 2003 o Governo, modifica sua estrutura institucional, incorporando a dimensão territorial, a partir da criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA. A SDT possui uma maior participação das organizações ligadas às cooperativas da agricultura familiar (SABOURIN, 2007).

Grandes Temas da Políticas:

Desenvolvimento: A necessidade de se conformar um novo modelo de desenvolvimento, de baixo para cima e com maior aproximação da sustentabilidade e da inclusão social a ser implementado nas áreas rurais. As tradicionais políticas de desenvolvimento rural implementadas ainda que tenham logrado algum dinamismo econômico em certas regiões, pouco contribuíram para a resolução dos principais obstáculos à conformação de um processo de desenvolvimento rural, como a pobreza, a fome e a permanência de elevados índices de desigualdade social.

Importância do Meio Rural: ampliou-se a percepção de que boa parte da população brasileira e dos municípios correspondentes possuía economias que dependiam essencialmente das atividades rurais (agrícolas ou não) para a geração de empregos e a manutenção de sua identidade e sobrevivência, o que por si só já “justificaria” a implementação de ações de desenvolvimento que tivessem como recorte específico os municípios e a população rurais.

Rural não se resume ao agrícola: as áreas rurais passaram por mudanças importantes nos últimos anos, em boa parte derivadas de suas articulações com os centros urbanos próximos e da intensificação dos processos de globalização, que ajudaram a configurar uma nova ruralidade, formada por múltiplas articulações intersetoriais, associada à percepção de que o meio rural não mais se restringia apenas às atividades primárias.

Ampliação do conceito de desenvolvimento, que passa a incluir uma múltipla dimensão:

Dimensão Econômica: eficiência através da capacidade de inovar, de diversificar e de usar e articular recursos locais para gerar oportunidades de trabalho e renda, fortalecendo as cadeias produtivas e integrando redes de pequenos empreendimentos.

Dimensão Sociocultural: maior equidade social graças à participação dos cidadãos e cidadãs nas estruturas do poder, tendo como referência a história, os valores e a cultura do território, o respeito pela diversidade e a melhoria da qualidade de vida das populações.

Dimensão Político-institucional: institucionalidades renovadas que permitam o desenvolvimento de políticas territoriais negociadas, ressaltando o conceito de governabilidade democrática e a promoção da conquista e do exercício da cidadania.

Dimensão Ambiental: compreensão do meio ambiente como ativo do desenvolvimento, considerando o princípio da sustentabilidade e enfatizando a idéia de gestão sustentada da base de recursos naturais, assegurando sua disponibilidade também para as gerações futuras.

Idéias – hipóteses que orientam o programa

Idéias que estão por trás do deslocamento o desenvolvimento para a abordagem territorial do programa:

- i) rural não se resume ao agrícola. Mais do que um setor econômico, o que define as áreas rurais enquanto tal são suas características espaciais: o menor grau de artificialização do ambiente quando comparado com áreas urbanas, a menor densidade populacional, o maior peso dos fatores naturais.
- ii) A escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento que normalmente requerem escalas mais ampliadas, mas que são inferiores à escala regional ou estadual.
- iii) No período recente, cresce a necessidade de descentralização das políticas públicas, com a atribuição de competências e atribuições aos espaços e atores locais.
- iv) E, uma vez consideradas todas estas abordagens, amadurece-se a compreensão de que o território é a unidade que melhor dimensionaria os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas e convertidas em um trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento.

No que diz respeito ao método, observa-se que a nova abordagem territorial implica também um determinado método para favorecer os processos de desenvolvimento. Nela, o desenvolvimento não é decorrência da ação verticalizada do poder público, mas sim da criação de condições para que os agentes locais se mobilizem em torno de uma visão de futuro, de um

diagnóstico de suas potencialidades e constrangimentos, e dos meios para perseguir um projeto próprio de desenvolvimento sustentável. Trata-se, portanto, de uma visão integradora de espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas de intervenção, através da qual se pretende alcançar: a geração de riquezas com equidade; o respeito à diversidade; a solidariedade; a justiça social; a inclusão social.

Definição dos objetivos (setorial/único ou diversificados)

Objetivos diversificados, que englobam o campo econômico, social, político, ambiental. O objetivo geral do programa consistiu na construção e no desenvolvimento das capacidades locais para a articulação das políticas públicas e dos atores sociais em torno das principais demandas e potencialidades percebidas nos territórios como obstáculo ou como contribuição para seu desenvolvimento, conjugando essas ações em um plano que conformaria um projeto coletivo e negociado de desenvolvimento (o PTDRS).

Público-alvo Prioritário

A SDT entende os territórios como um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.

Os territórios são determinados a partir da concentração espacial de municípios cuja densidade demográfica não seja superior a 80 hab/km² e cuja população seja inferior a 50.000 habitantes.

Uma vez identificados, esses municípios são ordenados com base na concentração de agricultores familiares e famílias assentadas/ acampadas em projetos de reforma agrária.

São realizadas consultas e negociações através dos atores sociais de cada estado, cujos resultados são submetidos à apreciação do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) respectivo.

2 – Implementação e Organização Territorial

Repartição de responsabilidades (diferentes níveis)

No plano Nacional: Secretaria de Desenvolvimento Territorial e Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - Condrat

No plano Estadual: Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável

Ao nível do território: Colegiados Territoriais

Regras de mobilização dos recursos (origem)

Recursos provenientes da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Agrário. E, nos projetos desenvolvidos no âmbito do Plano de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, temos a contrapartida das Prefeituras para a realização (terrenos e/ou metade do financiamento).

No PPA 2004 – 2007, o PDSTR aparece com a denominação de 1334 – Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, com o objetivo de promover o planejamento, a implementação e a auto-gestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento e a dinamização de sua economia.

Dados sobre a execução e o orçamento do programa (em 31/12/2007):

Dotação Inicial: 243.036.000,00
Autorizado: 292.628.314,00
Empenhado: 258.658.353,20
Liquidadado (subelemento): 24.391.340,88
Grau de execução: 8,3352%
Fonte: INESC e Senado Federal/Siga Brasil.

Instrumentos (formas de atingir os objetivos da política pública)

De modo geral, a estratégia de atuação da SDT a partir do PDSTR expressa-se através de um processo contínuo, cíclico e retroalimentador, composto basicamente por três fases.

A primeira é a fase de sensibilização, mobilização e capacitação, onde são executadas ações voltadas para os diversos atores sociais existentes no território. Busca-se uma maior aproximação entre essas forças representativas, firmando-se compromissos conjuntos.

A segunda fase é a do processo de planificação do território, ou seja, o momento de tomada de decisões estratégicas que definem as prioridades de intervenção no território, com a elaboração de um diagnóstico participativo e de uma visão compartilhada de futuro, a priorização das potencialidades e dos entraves locais, a identificação das tendências socioeconômicas e seus impactos para a agricultura familiar. É construído, então, o PTDRS que visa a organizar e fomentar as habilidades e competências de um território, em geral reconhecidas e que normalmente encontram-se dispersas, colocando esses atributos em operação a serviço da dinamização da economia local.

E, por fim, a terceira fase é a da execução de projetos e concretização gradual do plano de desenvolvimento territorial sustentável, com base em instrumentos de monitoramento e de avaliação permanentes do processo. Nessa fase implementam-se os investimentos em infraestrutura e em serviços públicos, o que exige o comprometimento dos atores sociais interessados no desenvolvimento do território

3 – Fiscalização

O controle social das políticas (mecanismos, instrumentos e dinâmicas) é diversificado e varia de acordo com as características institucionais, históricas e sociais dos territórios em questão.

Espaços de exercício do controle social, despesas e ritmo

- nos Colegiados Territoriais
- no Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
- no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf)

E em outros espaços mais esporádicos como a Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário

4 – Modificação e Adaptação

Mudanças feitas

Em 2007, no bojo da formatação do PPA 2008-2011, emerge, mantendo o caráter normativo da proposição anterior, a proposta da construção dos chamados “*Territórios da Cidadania*”, onde a exigência de articulação de políticas públicas (de distinta origem ministerial) na esfera territorial ganha relevo na estratégia de rompimento com a pobreza rural.

Com a previsão de que o programa será implementado de forma gradual (iniciando-se com 30 territórios em 2007 até atingir 120 ao final de 2010), a identificação dos territórios que passariam a ser contabilizados como área de atuação integral, levaria em consideração os seguintes indicadores:

-
- a) territórios com menor IDH;
 - b) territórios com maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família;
 - c) concentração de agricultura familiar e de assentamentos da reforma agrária;
 - d) maior concentração de populações quilombolas e indígenas;
 - e) territórios com maior número de municípios com baixo dinamismo econômico;
 - f) territórios com maior organização social (capital social).

5 – Avaliação

Grau de realização com respeito aos objetivos

De acordo com o Atlas dos Territórios de 2004, a SDT constituiu e formalizou nesse ano 99 territórios, compreendendo 1.503 municípios. A constituição dos territórios rurais operou-se num ritmo intenso, com resultados bastante diferenciados em termos da consolidação dessa nova institucionalidade espacial e da definição de identidades históricas como marcos de referência para a emergência e criação desses espaços. Ademais, foi necessário “criar” uma burocracia estatal para operar o programa, o que exigiu cuidados especiais em relação a seu recrutamento e capacitação, tendo em vista lidar adequadamente com essa “nova” esfera de articulação e de implementação de programas governamentais.

Resultados esperados e obtidos (sociedade civil)

Algumas análises apontam que o novo enfoque colabora com o rompimento com a visão centralizadora dos processos de elaboração das estratégias de desenvolvimento, que entendia as políticas públicas a partir de uma “lógica vertical e descendente” (*top-down*) da ação do Estado em suas distintas instâncias. A política territorial fortalece a implementação de processos de desenvolvimento a partir da adoção de estratégias integradoras e democráticas construídas com o envolvimento das forças sociais existentes nos territórios.

A nova perspectiva implica um novo enfoque para pensar o próprio processo de desenvolvimento, que não se resume apenas a uma ampliação da escala espacial de planejamento, mas supõe pensar a própria territorialização das ações para o desenvolvimento por meio de uma lógica que aborda o local a partir de suas potencialidades endógenas em constante articulação e coordenação com os fluxos e as iniciativas exógenas. Esta ampliação da visão do território é importante na medida em que muitas estratégias dos atores locais refletem não apenas os processos decisórios no local, mas também são influenciadas pelos efeitos e resultados de outras decisões tomadas regional ou nacionalmente, seja pela própria articulação realizada por esses atores, seja pelos desdobramentos locais das políticas definidas em dimensões mais abrangentes.

Adicionalmente, o desenvolvimento territorial enfatiza o planejamento e a coordenação das diferentes iniciativas públicas, sejam elas governamentais ou não, articulando-as de maneira a mantê-las coerentes com a estratégia de desenvolvimento negociada e conformada pelos diferentes atores sociais que fazem parte daquele mesmo território. Este último é particularmente importante porque recoloca no debate sobre desenvolvimento o papel do Estado na implementação e articulação das políticas públicas, representando uma ruptura com a lógica neoliberal do Estado mínimo, mas ao mesmo tempo sem representar um retorno do Estado desenvolvimentista das décadas de 1950.

Alguns obstáculos que se fizeram presentes na implementação da política territorial (DELGADO, 2007):

A complexidade da transição do município para o “território”: até 2002, como vimos, os recursos do Pronaf Infra-estrutura eram geridos quase que exclusivamente pela administração municipal e pela Emater. Sua dinâmica era focada no desenvolvimento municipal. A mudança para a política territorial gerou um descontentamento generalizado entre os prefeitos municipais, pois nessa nova modalidade a visão municipalizada do processo é substituída pela abordagem

territorial. Os projetos por sua vez não são mais elaborados tendo em vista os agricultores familiares do município, mas planejados para atender as demandas de uma base geográfica ampliada. Isso acaba por exigir dos representantes do território, dentre eles os governamentais, uma capacidade de discussão e de negociação de propostas com um conjunto mais diversificado de atores. Assim, em muitos territórios percebe-se uma resistência significativa da prefeitura em realizar trabalhos que ultrapassem o âmbito municipal, o que se revela um dos principais entraves para o avanço do desenvolvimento territorial. A pré-disposição das prefeituras para atuarem e planejarem em conjunto, pensando o território, é central para a ampliação da representatividade e para uma maior capilaridade do processo, reduzindo em parte a margem de exclusão de grupos sociais do processo de participação.

Distorções nos processos de constituição dos territórios: em alguns casos, é chamada a atenção para possíveis distorções na delimitação do território e na escolha dos municípios que dele farão parte. Muitas vezes, municípios que não guardam qualquer semelhança com os demais, tanto do ponto de vista das atividades econômicas quanto dos valores culturais e sociais ou dos instrumentos

de planejamento (governamentais ou não) já postos em prática, foram a ele agregados por razões de ordem meramente política. Por outro lado, percebe-se a exclusão de outros municípios semelhantes em virtude da fragilidade das forças sociais e dos próprios prefeitos. Minoritários são os casos onde o território criado pela SDT já compartilhava anteriormente de um sentimento de pertencimento ou de identidade, como pode ser observado no território do Sisal e no do Velho Chico, ambos na Bahia.

Superposição de políticas e de “territórios”: os territórios são muitas vezes fruto da implementação espacial de determinadas políticas públicas (governamentais ou não). Em alguns lugares, é perceptível um processo de superposição de “territórios”, cada qual correspondendo a uma determinada ação pública, e que nem sempre são articulados ou coordenados, ou seja, não estabelecem diálogo uns com os outros. Esse processo pode gerar o “esvaziamento” dos espaços de participação e a perda de força da participação social, na medida em que confunde as pessoas, implica dispêndio de recursos (alimentação, estadia, transporte, alocação de funcionários etc.), e leva à perda de eficiência nas ações implementadas, pois muitas vezes projetos que têm objetivos e instrumentos comuns não dialogam (ou são até mesmo conflitantes). Como exemplo dessas diferentes territorializações podemos citar os CMDRS, os atuais colegiados ou fóruns rurais, os APLs, os CONSADs, os territórios das Bacias Hidrográficas, os pólos do programa de biodiesel, além de outros programas, alguns criados por governos estaduais.

Elementos de participação, conflitos e representatividade: Muitas vezes, a herança da cultura política manifestada na centralização dos processos de tomada de decisão e no autoritarismo e/ou clientelismo das relações, constitui-se num obstáculo central para a conformação de um ambiente institucional que seja capaz de planejar o desenvolvimento territorial, coordenando e integrando uma diversidade de atores sociais e ações estratégicas e projetos específicos. Dessa forma, privilegiam-se os segmentos mais favorecidos, criando-se distorções nos objetivos da política, descontinuidade de ações e a centralização das decisões em poucos agentes que já fazem parte da estrutura política local. Muitas dessas antigas práticas não foram eliminadas e são transpostas para os territórios, segregando municípios e grupos sociais que não têm força representativa.

Condicionantes da participação e capacitação de lideranças e o risco de esvaziamento das diferentes arenas de participação existentes no nível do território: Não obstante o esforço dos articuladores territoriais, as reuniões do colegiado territorial estão muitas vezes esvaziadas, a participação efetiva e regular ficando restrita a número reduzido de seus integrantes. Os motivos para isso vão desde razões mais diretas, como a impossibilidade de participação de algumas organizações pela falta de recursos financeiros (especialmente as representantes daqueles grupos sociais mais carentes), até questões mais complexas, como a ocorrência de disputas internas entre os representantes de diferentes segmentos sociais.

A fragilidade das estruturas do Estado: um obstáculo frequentemente percebido está relacionado à fragilidade das estruturas institucionais disponíveis nas três esferas de governo e que se refletem diretamente na capacidade de atendimento das demandas da agricultura familiar e do desenvolvimento rural. São referidas aqui, em particular, as deficiências da SDT e das instituições governamentais responsáveis pelos serviços públicos de assistência técnica e de extensão rural para contribuir de forma contínua no processo de assessoria, negociação entre os atores sociais, planejamento, monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas em cada território. Em particular são destacadas a falta de profissionais qualificados para atuar de acordo com os princípios da sustentabilidade e a ausência de infra-estrutura física e de recursos financeiros necessários para fornecer às populações rurais os serviços públicos essenciais.

Adaptação de ferramentas conceituais e metodológicas: a capacidade das organizações, governamentais ou não, de forjar ferramentas conceituais e metodológicas para intervir estrategicamente sobre as distintas dimensões da realidade ainda é limitada e precisa ser valorizada de forma sistemática, de modo que avancem em sua autonomia e independência. Essa limitação contribui para o reforço de uma visão fundamentalmente unidimensional de desenvolvimento, ou seja, uma concepção baseada quase que exclusivamente na dimensão econômica ou mais precisamente na produção agrícola realizada pela agricultura familiar.

A conservação do caráter setorial (produtivo) do PTDRS: os planos, elaborados com base num processo consultivo normalmente possuem um forte caráter setorial e produtivo, com foco no desenvolvimento do território da agricultura familiar e não no desenvolvimento territorial em sua amplitude. Ainda que na maior parte das vezes seja ressaltada a necessidade de implementação de uma visão multidimensional do desenvolvimento territorial, fica clara a estratégia que prioriza as ações para o desenvolvimento rural com ênfase na agricultura familiar, especialmente em sua função produtiva, deixando de lado suas demais “funções” não produtivas (preservação ambiental, manutenção do tecido social), bem como as demais atividades rurais não-agrícolas.

Deficiências na base informacional: os colegiados e as comissões, em grande medida, parecem tomar suas decisões sobre os projetos a serem implementados nesses territórios apoiados em um conjunto de informações sobre a situação da agricultura e dos agricultores que de certo modo não se mostra suficiente para embasar uma boa tomada de decisão. Adicionalmente, o diagnóstico e os estudos propositivos que precedem a elaboração do PTDRS carecem de maior aprofundamento e consistência. Geralmente são meramente descritivos, com dados defasados e pouco analíticos, fornecendo um panorama incompleto e superficial da realidade estudada.

Os projetos implementados e a pulverização de recursos: o desafio central do desenvolvimento territorial na abordagem da SDT é a operacionalização do PTDRS, ou seja, a sua efetiva transformação em projetos viáveis que garantam a sustentabilidade do processo de desenvolvimento, que integrem diferentes atores sociais e que articulem um conjunto de políticas públicas na sua construção. O processo de desenvolvimento que vem sendo fomentado pela SDT nos territórios carece de uma melhor amarração de suas estruturas operacionais de modo a evitar que as ações territoriais sejam encaminhadas de forma aleatória, apenas para resolver problemas conjunturais, sem qualquer integração com um plano de desenvolvimento que as articulem. Em geral essa tendência à fragmentação dos projetos expressa a antiga lógica de distribuição de recursos conforme o peso político das representações.

A relação entre projetos inovadores, a necessidade de capacitação (e formação) de lideranças territoriais e o aprofundamento de processos participativos: Muitas vezes, as dificuldades na concepção de projetos inovadores mesclam componentes políticos e técnicos. Mesmo com todo o esforço implementado na formação de um novo ambiente institucional fundado no território e nos seus colegiados, existem ainda muitas deficiências de natureza política e nas estruturas técnicas locais. Isso implica a redução da capacidade de geração de estudos inovadores, idéias e propostas e pactos político-institucionais. Ou elaboram e aprovam projetos com uma alta

qualidade, bem fundamentados e que contam com uma participação mais acentuada de técnicos qualificados, mas que acabam prejudicando o caráter participativo e democrático do processo; ou instauram processos mais ampliados de participação, numa modalidade mais descentralizada, com a participação mais igualitária de técnicos e sociedade civil, mas que acabam apresentando uma qualidade técnica e operacional prejudicada.

Ausência de mecanismos de avaliação e monitoramento: normalmente, a ênfase do colegiado tem recaído sobre os processos, ou seja, tem sido direcionada para a garantia da ampliação da participação das organizações sociais e do poder público, da maior articulação das políticas públicas, da minimização dos conflitos de interesses e da aprovação de projetos que tenham maior alcance e impacto sobre o conjunto do território. No entanto, ainda são tímidos os avanços realizados na direção de consolidação de um processo sistemático de controle social dos projetos territoriais. Esta deficiência se dá tanto no âmbito das organizações governamentais, como por parte das diversas organizações da sociedade civil organizada.

Necessidade de integração das políticas públicas: ainda se faz muito recorrente a dificuldade de integração das ações institucionais tanto no plano vertical (entre as diferentes escalas de governo) quanto no plano horizontal (no interior de cada uma delas, entre diferentes programas de um mesmo órgão e às vezes entre diferentes linhas de um mesmo programa), tendo em vista romper com a setorialização e a fragmentação das ações do poder público.

Rigidez do processo administrativo de financiamento dos projetos aprovados: em grande parte dos territórios observa-se uma elevada rigidez no processo administrativo de financiamento, o que acaba por prejudicar as dinâmicas locais. Após a aprovação do projeto, a liberação dos recursos financeiros para a sua implementação normalmente é demorada e complexa. Esta situação gera descontentamento nos atores que fazem parte do colegiado e são refletidas no desalento do colegiado quanto à política pública.

Além disso, surgem dificuldades também no momento de mobilizar as contrapartidas que são requeridas das prefeituras. Os territórios, por não terem personalidade jurídica, não podem ser os proponentes de projetos de financiamento para sua área de atuação, especialmente quando se trata de projetos de investimento, como já assinalamos. Essa situação faz com que a implementação das ações no território dependa excessivamente da iniciativa e do interesse das prefeituras, as quais - ou por não se encontrarem “alinhadas” com os interesses da política territorial ou por estarem em situação de inadimplência com o governo federal - podem atrasar todo o processo, como verificado no caso do Território da Borborema - PB.

Consolidar (a partir dos conselhos territoriais) planos estratégicos e integrados, capazes de impulsionarem o desenvolvimento territorial e “darem sentido” às políticas públicas a serem implementadas no território: Grande parte das análises sobre os processos de implementação e consolidação dos conselhos territoriais indica a ausência, ou a precariedade, no avanço do processo de elaboração de planos estratégicos, negociados e integradores (de diferentes setores e atores) capazes de impulsionar o desenvolvimento territorial. De uma forma generalizada, grande parte dos casos analisados indica que a política do MDA, ainda que tenha tido êxito ampliado na consolidação de fóruns democráticos de discussão para pensar o destino dos respectivos territórios, ainda não conseguiu desempenhar o papel de propulsor de uma dinâmica de planejamento regional.

6- Arranjos Produtivos Locais (APL)

Data de Início: 2003

Estado Atual:

A atualização do Levantamento dos APLs no País, realizada em 2005, identificou 955 arranjos.

1 - Definição (agenda setting, processo de negociação)

Contexto:

O apoio a Arranjos Produtivos Locais é fruto da percepção recente das políticas públicas de que as micro e pequenas empresas apresentam limitações para competirem isoladamente, daí a justificativa para o fomento à aglomeração com vistas à obtenção de um maior grau de competitividade no setor. Nesta visão o local passa a ser visto como um eixo orientador de promoção econômica e social. Seu objetivo é orientar e coordenar os esforços governamentais na indução do desenvolvimento local, buscando-se, em consonância com as diretrizes estratégicas do governo, a geração de emprego e renda e o estímulo às exportações.

A política de apoio aos APLs insere-se no bojo de uma conjuntura em que tornava-se mais claro o fracasso das tradicionais políticas de desenvolvimento descendente top down, juntamente com os efeitos da globalização e liberalização progressivas das economias em desenvolvimento e o crescimento da tendência de descentralização da administração pública.

A opção estratégica pela atuação em APL decorre, fundamentalmente, do reconhecimento de que políticas de fomento a pequenas e médias empresas são mais efetivas quando direcionadas a grupos de empresas e não a empresas individualizadas. O apoio passa a pensar o conjunto das firmas –e não a firma individual, bem como a “vocação” do território de intervenção, enfatizando nas estratégias de desenvolvimento os ganhos decorrentes de uma maior cooperação entre essas firmas.

Origem das demandas e grandes temas da política (local, instância etc.)

Com a entrada do tema APLs na agenda do governo, ganhou força a estratégia de desenvolvimento a partir da implementação de ações integradas de políticas públicas tendo em vista o fortalecimento de Arranjos Produtivos Locais (APLs). Esta iniciativa resultou na criação de um Grupo de Trabalho, inicialmente de caráter informal-2003, reunindo representantes de diversos Ministérios e outras instituições. A partir de 2005 o Governo Federal promove o GT APL a um caráter permanente e inclui o tema dos arranjos produtivos locais nos PPA, introduzindo-os no planejamento das ações do governo federal.

Grandes Temas da Política:

Papel das micro e pequenas empresas: retoma a valorização das micro e pequenas empresas, a exemplo da experiência italiana com a terceira Itália, como principal vetor de geração de emprego e renda e, portanto, de desenvolvimento local e regional.

Economias externas: são subprodutos não intencionais resultantes da concentração de muitas empresas similares em determinadas localidades. Se bem aproveitadas podem funcionar como elemento de competitividade para as micro e pequenas empresas, por meio de um sistema de complementaridade e especialização em distintas fases de um processo de produção comum. São resultantes de fontes como: maior concentração de mão de obra especializada; desenvolvimento de um mercado fornecedor e a criação de condições para o desenvolvimento e a inovação tecnológica, pelo fato de propiciar o desenvolvimento de conhecimento tácito (JAUHAR, 2008).

Arranjos Produtivos Locais: aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais com foco específico em segmentos de atividades econômicas que apresentam vínculos, ainda que incipientes, envolvem cooperação de empresas desde a produção de bens e prestação de serviços até as mais variadas formas de associação e representação.

Desenvolvimento endógeno: centra o desenvolvimento econômico na esfera local,

processo que utiliza o potencial local de recursos humanos, institucionais e físicos para se atingir as metas desejadas e estabelecidas no âmbito do planejamento. Organizado e planejado de dentro para fora das localidades, colocando a mobilização dos atores locais no centro do processo como forma para otimizar os recursos de capital, de trabalho e de instituições locais, bem como de infraestruturas físicas na direção do impulsionamento do crescimento econômico e de geração de empregos.

Governança: diferentes modos de coordenação, intervenção e participação nos processos de decisão local dos diferentes agentes –Estado, empresas, cidadãos e trabalhadores, organizações não-governamentais- das diversas atividades que envolvem a organização dos fluxos de produção.

Atores sociais responsáveis pela elaboração (Fórum, órgão)

Criado em 2003, o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GT APL) é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio e reúne 33 entidades governamentais e não-governamentais. São eles:

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES
Ministério da Fazenda
Banco do Brasil S.A.
Caixa Econômica Federal
Banco do Nordeste do Brasil S.A.
Banco da Amazônia S.A.
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA
Ministério do Desenvolvimento Agrário
Ministério da Integração Nacional
Ministério do Trabalho e Emprego
Ministério do Turismo
Ministério das Minas e Energia
Ministério da Educação
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Ministério da Ciência e Tecnologia
Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq
Agência de Promoção de Exportações do Brasil – APEX Brasil
Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE
Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA

Idéias – hipóteses que orientam o programa

A lógica do apoio aos APL parte do pressuposto de que diferentes atores locais (empresários individuais, sindicatos, associações, entidades de capacitação, de educação, de crédito, de tecnologia, agências de desenvolvimento, entre outras) podem mobilizar-se e, de forma coordenada, identificar suas demandas coletivas, por iniciativa própria ou por indução de entidades envolvidas com o segmento. Enfatizam a capacidade de micro e pequenas empresas de implementarem estratégias de cooperação que possibilitem o ganho de competitividade e de bem-estar para todos.

Nesse sentido, a metodologia de atuação conjunta em APL busca um acordo entre os atores locais para organizarem suas demandas em um Plano de Desenvolvimento único, e, ao mesmo tempo, comprometê-los com as formas possíveis de solução, em prol do desenvolvimento do APL

Definição dos objetivos (setorial/único ou diversificados)

Setorial, uma vez que o recorte do território passa pela identificação de um atividade

econômica.

Caracterização de um APL:

- ter um número significativo de empreendimentos no território e de indivíduos que atuam em torno de uma atividade produtiva predominante, e
- que compartilhem formas percebidas de cooperação e algum mecanismo de governança. Pode incluir pequenas, médias e grandes empresas.

Objetivo apoiar o desenvolvimento de arranjos produtivos locais em todo o território nacional, tornando-os mais competitivos e sustentados, quanto às suas dinâmicas econômica, tecnológica, social e ambiental

Público-alvo Prioritário

Os APLs são áreas geográficas delimitadas normalmente por uma rede de atores sociais que caracterizam-se por:

- ter um número significativo de empreendimentos no território e de indivíduos que atuam em torno de uma atividade produtiva predominante que acaba por lhe conferir uma identidade
- que compartilhe formas percebidas e diversificadas de cooperação e algum mecanismo de governança. O APL pode incluir pequenas, médias e grandes empresas.

2 – Implementação e Organização Territorial

Repartição de responsabilidades (diferentes níveis)

1 - Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais, com caráter interinstitucional, passa a ter as seguintes finalidades:

- a) Identificar os arranjos produtivos locais existentes no país, inclusive aqueles territórios produtivos que apresentem potencialidade para se constituírem como futuros arranjos produtivos locais, conforme sua importância no respectivo território;
- b) Definir critérios de ação conjunta governamental para o apoio e fortalecimento de arranjos produtivos locais, respeitando as especificidades de atuação de cada instituição e estimulando a parceria, a sinergia e a complementaridade das ações;
- c) Propor modelo de gestão multissetorial para as ações do Governo Federal no apoio ao fortalecimento de arranjos produtivos locais;
- d) Construir um sistema de informações para o gerenciamento das ações a que se refere a alínea anterior; e
- e) Elaborar um Termo de Referência que contenha os aspectos conceituais e metodológicos relevantes atinentes ao tema de trabalho.

2 - 27 Núcleos Estaduais, ou organizações semelhantes aos GT nos Estados, que passariam a induzir as demandas dos APLs, bem como fazer a análise de suas propostas e a promoção das articulações institucionais com vistas ao apoio demandado em cada Plano de Desenvolvimento – plano negociado entre distintos atores.

Regras de mobilização dos recursos (origem)

No PPA 2004 – 2007, o Programa Arranjos Produtivos Locais aparece com a denominação de 1015 – Arranjos Produtivos Locais, com o objetivo de promover o desenvolvimento integrado de arranjos produtivos locais, elevando a competitividade local em consonância com a estratégia de desenvolvimento do Brasil. Contudo, o site eletrônico do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

(<http://www2.desenvolvimento.gov.br/sito/sdp/proAcao/arrProLocais/arrProLocais.php>) ele era reconhecido no PPA de 2004-2007 como programa 0419 – Desenvolvimento de Micro, Pequenas e Médias Empresas com o objetivo de promover o fortalecimento econômico-administrativo das micro, pequenas e médias empresas por intermédio do crédito e da capacitação gerencial. Será com base neste programa que faremos as observações abaixo, na medida em que é ele que aparece no orçamento executado.

Dados sobre a execução e o orçamento do programa (em 31/12/2007):

Dotação Inicial: 43.361.089,00

Autorizado: 137.966.189,00

Empenhado: 135.506.301,28

Liquidado (subelemento): 105.337.622,61

Grau de execução: 76,350%

Fonte: INESC e Senado Federal/Siga Brasil.

3 – Fiscalização

Os atores que realizam a política (dentro do governo)

Integram o Grupo de Trabalho:

- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC,
 - Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA
 - Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO
 - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social – BNDES
 - Agência Brasileira de Promoção de Exportação e Investimentos - APEX-BRASIL
 - Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas e Médias Empresas – SEBRAE
 - Ministério da Fazenda – MF
 - Banco do Brasil – BB
 - Caixa Econômica Federal – CEF
 - Banco do Nordeste do Brasil – BNB
 - Banco da Amazônia – BASA
 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG
 - Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicada – IPEA
 - Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA
 - Ministério da Integração – MI
 - Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba – CODEVASF
 - Ministério do Trabalho e Emprego – TEM
 - Ministério do Turismo – Mtur
 - Ministério de Minas e Energia – MME
 - Ministério da Educação – MEC
 - Ministério do Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA
 - Ministério do Meio Ambiente – MMA
 - Ministério de Ciência e Tecnologia – MCT
 - Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP
 - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ
 - Conselho Nacional de Secretários Estaduais para assuntos de CT&I – CONSECTI
 - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA
 - Conselho Nacional da Indústria – CNI
 - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI
 - Instituto Euvaldo Lodi – IEL
 - Movimento Brasil Competitivo – MBC
 - Banco Bradesco S.A
 - Instituto de Pesquisa Tecnológica – IPT
-

O controle social da política (mecanismos, instrumentos e dinâmicas)

O controle social se dá nos Núcleos Estaduais, ou organizações semelhantes aos GT nos Estados e no Grupo de Trabalho Permanente do APL.

Espaços de exercício do controle social, despesas e ritmo

A política pública dos APL funciona com base no estabelecimento de um convênio entre o MDIC e a instituição, normalmente pública, no território como uma Universidade ou Centro de Pesquisa. Essa instituição ficará responsável pela condução, planejamento e alocação dos recursos do projeto.

O controle social pode ser dar no GTP APL, nos Núcleos Estaduais e nas Conferências.

A 1ª Conferência Brasileira sobre Arranjos Produtivos Locais ocorreu em agosto de 2004, em Brasília/DF, com a participação de aproximadamente 400 pessoas. Organizada em 8 painéis temáticos, foram apresentados e debatidos os papéis das instituições governamentais e não-governamentais no apoio aos APLs e os instrumentos e mecanismos de apoio existentes.

Os temas abordados foram:

- Panorama e Desafios para a Construção de Políticas Públicas para APLs;
- Cooperação e Governança;
- Capacitação Empresarial e de Trabalhadores;
- Mercado Interno e Externo: Inteligência Comercial;
- Acesso a Serviços Financeiros;
- Inovação: Conhecimento e Aprendizado Coletivo; e
- Cultura e Negócios: Gerando Produtos e Serviços com Diferencial Competitivo.

A 2ª Conferência Brasileira sobre APLs, com o tema central “O crédito e o financiamento às micro e pequenas empresas”, foi realizada em setembro de 2005, no Rio de Janeiro/RJ, com cerca de 350 participantes. Naquela ocasião, foram realizadas 8 oficinas de trabalho abordando os seguintes temas:

- Governança e Cooperação – Investimentos Coletivos;
- Serviços Financeiros para MPMEs Exportadoras;
- Governança e Cooperação – Capacitação;
- Comercialização no Mercado Interno e Compras Governamentais;
- Inovação e Tecnologia;
- Marcas, Certificação e Meio Ambiente;
- Desenvolvimento Regional e Turismo; e

Organização da Produção.

A 3ª Conferência Brasileira de Arranjos Produtivos Locais ocorreu em novembro de 2007 em Brasília/DF. Na oportunidade, estiveram presentes aproximadamente 750 participantes, entre empresários, líderes setoriais, acadêmicos, gestores de APLs, representantes dos Núcleos Estaduais de APLs e de instituições governamentais.

A Conferência contemplou a realização de 2 Painéis com o tema “APLs como Estratégia de Desenvolvimento” e 8 Mesas Redondas Setoriais:

- Turismo;
 - Base Agrícola;
 - Móveis;
 - Calçados;
 - Tecnologia da Informação;
 - Biotecnologia;
-

-
- Base Mineral; e
 - Base Animal.

Os temas abordados foram:

- Acesso aos Mercados Interno e Externo;
- Formação e Capacitação;
- Tecnologia e Inovação;
- Crédito e Financiamento; e
- Governança e Cooperação.

4 – Modificação e Adaptação

Mudanças feitas

Depois da realização do projeto piloto com 11 APLs, houve uma atualização do Levantamento dos APLs no País, realizada em 2005, identificou 955 arranjos, possibilitando a geração de relatórios a partir do setor econômico, da unidade da federação e da instituição atuante na localidade. Esse mapeamento e as informações, que fazem parte do desenvolvimento de Sistema de Informação para APLs, em construção, foram oriundos de 37 instituições governamentais e não-governamentais, federais e estaduais, com atuação nesse tema no país.

Com o intuito de priorizar alguns dos arranjos identificados e ampliar a atuação do GTP APL, uma lista de 5 APLs prioritários por estado foi identificada parceiros estaduais. A existência de um número expressivo de APLs identificados foi decisivo na elaboração da Estratégia de Ampliação da Atuação do GTP APL. Entendia-se que, para tanto, seria necessária a adoção de mecanismos de acolhimento de projetos e o envolvimento de instituições estaduais para estimular e comprometer as lideranças dos APLs nos processos de elaboração dos Planos de Desenvolvimento e conseqüentes articulações institucional e empreendedora.

Em 2007, iniciou-se a atualização do Levantamento Institucional dos APLs no País, com o objetivo de construir um conjunto de dados sociais e econômicos padronizados dos arranjos produtivos locais, a partir das informações encaminhadas pelos 27 Núcleos Estaduais de Apoio aos APLs.

O levantamento contempla os seguintes dados: população, IDH, PIB, número de estabelecimentos por porte, número de empregos e volume de produção, desenvolvendo-se em 02 etapas. A primeira abrange os 261 APLs priorizados em todo o país pelos 27 Núcleos Estaduais de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais para o período 2005-2010. Até o final de 2008, concluir-se-á a segunda etapa, que envolverá todos os arranjos produtivos existentes no País (2008).

Observa-se, ainda, que a forma de conceituar e caracterizar o APL também foi evoluindo da simples indicação de concentração industrial geográfica de pequenos e médios produtores, para abarcar outras dimensões tais como territorialidade e especialização definidas em termos de cultura local, existência de cooperação entre MPME e organização institucional, formas de governança, aprendizagem coletiva, potencial de promover inovações e presença de fornecedores locais.

O PPA foi introduzido também no PPA 2008-2011.

5 – Avaliação

Grau de realização com respeito aos objetivos

A atualização do Levantamento dos APLs no País, realizada em 2005, identificou 955 arranjos, possibilitando a geração de relatórios a partir do setor econômico, da unidade da federação e da instituição atuante na localidade (disponível no site eletrônico do ministério do desenvolvimento). Esse mapeamento e as informações, que fazem parte do desenvolvimento de Sistema de Informação para APLs.

A existência de um número expressivo de APLs identificados foi decisivo na elaboração da

Estratégia de Ampliação da Atuação do GTP APL. Entendia-se que, para tanto, seria necessária a adoção de mecanismos de acolhimento de projetos e o envolvimento de instituições estaduais para estimular e comprometer as lideranças dos APLs nos processos de elaboração dos Planos de Desenvolvimento e conseqüentes articulações institucional e empreendedora.

Resultados esperados e obtidos (sociedade civil)

Restabelecimento, fortalecimento da figura do Agente Local, que fica a cargo das atividades de fomento da articulação e governança no local.

Fortalecer os processos de aprendizado no aglomerado e que refere-se à aquisição e à construção de diferentes tipos de conhecimentos, competências e habilidades, não se limitando ao acesso de informações. Entre as formas de aprendizado relevantes ao processo de inovação e ao desenvolvimento de capacitações produtivas, tecnológicas e organizacionais destacam-se: internos à empresa: aprendizado com experiência própria, no processo de produção, comercialização e uso; na busca de novas soluções em suas unidades de pesquisa e desenvolvimento; ou a partir de fontes externas à empresa: processo de compra, cooperação e interação com outros agentes ligados ao processo produtivo.

Outra sugestão é que se desenvolva a possibilidade das organizações constituintes do APL se agruparem formalmente numa associação para terem possibilidade de assumir a responsabilidade por ações cooperadas como a criação de uma central de compra e venda ou outras institucionalidades.

Aumentar a coordenação e articulação de ações entre distintos APLs apoiados pela política federal.

7. Programa Aquisição de Alimentos (PAA)

Data de início: agosto de 2003

Estado atual:

Nos últimos cinco anos, mais de 430 mil agricultores familiares foram beneficiados e cerca de 24,4 milhões de pessoas inseridas na proteção social.

1 – Definição (agenda setting, processo de negociação)

Contexto

Surge como uma ação do Programa Fome Zero, criado em 2003 em substituição ao Programa Comunidade Solidária, com o objetivo de acelerar o enfrentamento da fome e da miséria. Essa iniciativa ganha força no âmbito do primeiro mandato do presidente Lula e articula a promoção da segurança alimentar e nutricional com a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome. Um dos seus principais avanços foi colocar o tema da fome na agenda política brasileira.

O programa Fome Zero pretendia promover a segurança alimentar e nutricional de todos os brasileiros, atacando as causas estruturais da pobreza. Para tanto, foram planejadas ações simultâneas e complementares em dois campos distintos: um campo coordenando as ações emergenciais (cupom alimentação, cestas básicas, merenda escolar, banco de alimentos, estoques alimentares e programas especiais), o outro articulando ações estruturais (barateamento dos produtos, aumento da oferta de alimentos básicos e melhoria no nível de renda).

As políticas emergenciais concretizam-se em programas e ações públicas dirigidas a grupos populacionais específicos, com o objetivo de enfrentar carências alimentares e nutricionais, qualificadas como medidas assistenciais de natureza compensatória. Considerou-se, portanto, que as políticas emergenciais de segurança alimentar são indispensáveis para o enfrentamento de problemas que não podem esperar o tempo de resposta das medidas estruturais. Nesta lógica, o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA – foi concebido no bojo de um grupo de políticas estruturantes do PFZ, visando implementar ações no âmbito das políticas agrícola e de segurança alimentar, com o objetivo de fortalecer a política global de combate à fome.

Origem das demandas e grandes temas da política (local, instância etc.)

A fome não é um problema recente no Brasil, sendo quase sempre associada às situações de pobreza, mas a sua inclusão na agenda política do governo é um fenômeno relativamente recente no país.

Na primeira metade do século XX, Josué de Castro, em sua obra **Geografia da Fome**, mostrou a gravidade do problema da fome para a sociedade brasileira, interpretando-a como a expressão biológica de uma doença social. Contudo, foi após a crise econômica de 1980, que o tema ganhou dimensão nacional e passou a ser incorporado à agenda pública, embora sem que fosse desenhada uma política nacional específica destinada ao seu combate.

A fome, com seu conteúdo social e político, passou a ter maior destaque na agenda pública brasileira somente na década de 1990, quando ocorreu um maior envolvimento dos atores sociais, órgãos governamentais e agências multilaterais nacionais e internacionais. Foi através da “Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida” que o tema ganha maior projeção nacional.

Mas o problema da fome só vai ter uma política efetiva de Estado com a chegada de Lula ao Governo Federal. A prioridade do governo pelo combate à fome se consolidou no “Programa Fome Zero” (PFZ) do qual o PAA faz parte atualmente.

Atores sociais responsáveis pela elaboração (Fórum, órgão)

Grupo Gestor do PAA, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e composto ainda pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Fazenda e Ministério da Educação é responsável pela implementação do Programa. As diretrizes do programa estão estabelecidas e publicadas em Resoluções.

Idéias – hipóteses que orientam o programa

O combate à pobreza e à situação de insegurança alimentar pode ser estruturado de forma a possibilitar também o estímulo e apoio à produção de alimentos pela agricultura familiar e a inclusão social.

O apoio à agricultura familiar e a simplificação dos mecanismos de comercialização de seus produtos tendo em vista grupos e organizações de pessoas em situação de insegurança alimentar pode funcionar como um importante aliado para:

- o combate à insegurança alimentar e à miséria;
- a ampliação do acesso ao alimento com a criação de sistemas públicos e descentralizados de segurança alimentar e nutricional;
- o favorecimento da melhoria da renda dos agricultores familiares e suas organizações;
- a afirmação da capacidade de produção e abastecimento local da agricultura familiar;
- o estímulo à diversificação da produção e valorização dos produtos regionais;
- a criação de novas oportunidades de mercado para a agricultura familiar e suas organizações;
- a capacidade de promover a criação e organização de mercados locais e regionais (institucional, regulados, cooperativos e alternativos) com a dinamização das economias locais;
- a promoção, fortalecimento e empoderamento das organizações dos agricultores(as) familiares e das organizações da rede socioassistencial (beneficiários);
- a regulação e estabilização dos preços no mercado local e regional;
- o estímulo à organização e à integração de sistemas locais de produção, comercialização e consumo do mesmo modo que valoriza a transição e/ou a adoção de sistemas de produção agroecológicos

Definição dos objetivos (setorial/único ou diversificados)

Objetivo diversificado.

O Programa de Aquisição de Alimentos é uma das ações do Fome Zero, cujo objetivo é garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar.

Público-alvo Prioritário

Agricultores familiares, mercados institucionais e pessoas correndo risco de insegurança alimentar.

O Programa adquire alimentos, com isenção de licitação, por preços de referência que não podem ser superiores nem inferiores aos praticados nos mercados regionais, até o limite de R\$ 3.500,00 ao ano por agricultor familiar que se enquadre no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF (exceto na modalidade Incentivo à Produção e Consumo do Leite, cujo limite é semestral).

Os alimentos adquiridos pelo Programa são destinados às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, atendidas por programas sociais locais e demais cidadãos em situação de risco alimentar, como indígenas, quilombolas, acampados da reforma agrária e atingidos por barragens.

2 – Implementação e Organização Territorial

Repartição de responsabilidades (diferentes níveis)

A gestão nacional do PAA está ao encargo de um comitê ministerial com participação do Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), enquanto que a operacionalização das ações é de responsabilidade do MDS e da CONAB.

MDS – repassa os recursos para os demais atores que podem ser governos estaduais, municipais e a CONAB que os operacionalizam. O MDS é responsável, juntamente com a CONAB em algumas modalidades do programa, por estipular todos os regulamentos e regras do programa. Normalmente suas ações são estabelecidas por meio de um Convênio firmado dentre o MDS e a Conab e as administrações municipais e estaduais. No caso do convênio com as administrações estaduais se constitui uma coordenação estadual do programa com o objetivo de articular melhor os diferentes agentes. Os recursos são provenientes do MDS, do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, repassados por meio de convênio.

MDA – destina recursos para o PAA.

CONAB – possui importância na definição dos regulamentos e regras do programa e contribui com recursos financeiros. Também operacionaliza, em alguns casos, o PAA no território. Os mecanismos administrados pela CONAB são: Compra Antecipada da Agricultura Familiar; Compra Direta da Agricultura Familiar; Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar e Contrato de Garantia de Compra (em implementação).

Governos municipais, estaduais – operacionalizam em alguns casos o PAA no território.

Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) ou conselho local atuante – responsáveis pela aprovação das propostas encaminhadas pelos produtores e entidades carentes. Participa diretamente da execução do convênio, desde a sua aprovação até o acompanhamento e o controle social.

Organização de agricultores (mínimo 80% de agricultores familiares) - identificam a possibilidade de formação de estoque e/ou articula-se com as entidades de interesses social – mercados institucionais, grupos em situação de insegurança alimentar- para que elaborem e encaminhem as propostas para a Conab.

Entidades que recebem os produtos – elaboram a proposta juntamente com os produtores locais que ofertarão os produtos.

Para a implementação do programa foi criado o Conselho Gestor do PAA, com a função de normalizar as diversas ações das diferentes modalidades do programa, bem como definir estratégias gerais de expansão dessa política nas distintas unidades da federação.

A execução das ações ocorre mediante a celebração de convênios entre órgãos governamentais, tanto na esfera Federal como estadual e municipal. No caso de convênio com unidades da federação, deverá ser constituída uma coordenação estadual que terá a função de articular os agentes locais interessados, no sentido de subsidiar a formulação de propostas de participação no programa, de acordo com os critérios definidos pelo Conselho Gestor e pelos órgãos governamentais nacionais responsáveis pelo programa. No caso de convênios diretos com órgãos federais, os estados que receberão os recursos devem cumprir com algumas obrigações e condições.

Regras de mobilização dos recursos (origem)

Os recursos destinados ao programa, entre 2003 e 2005, tiveram origem no Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza regulamentado pela Lei Complementar no 111, de 2001 e foram repassados à CONAB pelo MDS, por meio de convênios. Atualmente, o MDA também contribui para aquisições de alimentos.

Os recursos provenientes do MDS têm sido utilizados em operações do PAA Leite, Compra Direta da Agricultura Familiar, Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar (Doação) e Formação de Estoques pela Agricultura Familiar (Estoque).

Os recursos do MDA têm sido empenhados na formação de estoques e no aumento do

limite financeiro por família de agricultor.

Repasse para outros atores envolvidos na operacionalização do PAA:

Compra para Doação Simultânea

Uma vez definidos os produtores e os destinatários dos produtos contemplados pelo PAA, finalizada a proposta final de inclusão no programa e aprovada pelo CONSEA ou por outro conselho atuante, a organização de produtores entrega o produtos conforme estipulado na proposta e recebe o pagamento em sua conta corrente, mediante a comprovação de ter entregue os produtos com qualidade. Quando operacionalizado pela CONAB a formalização dá-se pela da Cédula de Produto Rural – CPR Doação.

Formação de Estoques pela Agricultura Familiar

Uma vez identificada a possibilidade de formação de estoques, o grupo de agricultores proponentes encaminha uma proposta de participação à CONAB que, uma vez aprovada, lhe dará o direito de participar no programa. O limite de recursos por organização é de R\$ 1,5 milhão. A organização emite uma CPR e a Conab disponibiliza recursos financeiros para que a organização inicie o processo de aquisição de alimentos dos agricultores familiares listados na proposta de participação.

A CPR tem um prazo de vencimento que é definido em função do produto proposto, mas que não pode ser superior a 12 meses. Ao final do prazo previsto na Cédula, a organização deverá liquidar a CPR por meio do pagamento do valor recebido, acrescido de encargos de 3% ao ano, calculados da data da emissão da CPR – Estoque até a data de sua liquidação.

No PPA 2004 – 2007, o Luz para Todos aparece com a denominação de 0352 – Abastecimento Agroalimentar. Para Delgado o PAA não adquiriu status de programa orçamentário na linguagem do Plano Plurianual de Governo (2004-2007), mantendo-se, até o presente momento, apenas como mais uma “ação orçamentária” dentre as dezenas delas existentes sob a rubrica “abastecimento alimentar” (MATTEI, 2007).

Dados sobre a execução e o orçamento do programa (em 31/12/2007):

Dotação Inicial: 6.417.199.471,00

Autorizado: 7.707.802.123,00

Empenhado: 4.681.820.846,50

Liquidado (subelemento): 2.902.941.453,06

Grau de execução: 37,662%

Fonte: INESC e Senado Federal/Siga Brasil.

Instrumentos (formas de atingir os objetivos da política pública)

O PAA possui cinco diferentes modalidades de operacionalização. São elas:

Compra Direta da Agricultura Familiar (CONAB): Possibilita a aquisição de alimentos pelo Governo Federal, a preços de referência, de produtores organizados em grupos formais (cooperativas e associações), inserindo os agricultores familiares no mercado de forma mais justa, via compra direta de sua produção, a fim de constituir reserva estratégica de alimentos. É operada pela CONAB que pode montar Pólos Volantes de Compras, se aproximando das localidades onde os produtos estão disponíveis.

Entre os produtos adquiridos, estão o arroz, castanha de caju, castanha do Brasil, farinha de mandioca, feijão, milho, sorgo, trigo, leite em pó integral e farinha de trigo.

Compra para Doação Simultânea (CONAB): Destina-se a promover a articulação entre a produção de agricultores familiares e as demandas locais de suplementação alimentar e nutricional de escolas, creches, abrigos, albergues, asilos, hospitais públicos e outros, e dos programas sociais da localidade, tais como bancos de alimentos, restaurantes populares e cozinhas

comunitárias, resultando no desenvolvimento da economia local, no fortalecimento da agricultura familiar e na geração de trabalho e renda no campo.

É operada pelos governos Estaduais, Municipais, pelo MDS e pela CONAB. Divide-se em dois: quando é operacionalizada por governos estaduais e municipais é conhecida por Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF) e por Compra Antecipada Especial com Doação Simultânea (CAEAF) quando operacionalizada pela Conab.

Os beneficiários consumidores do Programa são entidades fornecedoras de refeições e cadastradas nos Bancos de Alimentos para atender famílias ou indivíduos que estejam em situação de vulnerabilidade social e/ou em estado de insegurança alimentar e nutricional; ou ainda pessoas atendidas por programas sociais tais como, restaurantes populares e cozinhas comunitárias, alunos de escolas públicas, creches, abrigos, albergues e hospitais públicos.

Quando aos beneficiários produtores, são agricultores familiares e comunidades e populações tradicionais que se enquadrem nos grupos A, B, C ou D do Pronaf, que apresentem a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP/DAPAA) e que estejam, preferencialmente, organizados em cooperativas, associações ou grupos informais.

A aquisição dos produtos deve priorizar os agricultores familiares na seguinte ordem:

- 1º Quilombolas, indígenas, ribeirinhos e trabalhadores rurais sem-terra acampados;
- 2º Produtores inseridos no grupo B do Pronaf;
- 3º Produtores inseridos no grupo A do Pronaf;
- 4º Produtores inseridos no grupo C do Pronaf;
- 5º Produtores inseridos no grupo D do Pronaf.

Estão incluídos nesta modalidade produtos alimentícios da agricultura familiar, próprios para consumo humano, inclusive perecíveis e característicos dos hábitos alimentares locais. O valor máximo de aquisição por beneficiário produtor/DAP ou DAPAA (acampados) é de R\$ 3.500,00 para cada ano civil.

Formação de Estoques pela Agricultura Familiar (CONAB): Visa a adquirir alimentos da safra vigente, próprios para consumo humano, oriundos de agricultores familiares organizados em grupos formais para formação de estoques em suas próprias organizações. É operada pela CONAB.

Incentivo à Produção e Consumo do Leite (MDS – prefeituras e estado): Destina-se a incentivar o consumo e a produção familiar de leite, visando diminuir a vulnerabilidade social, combatendo a fome e a desnutrição, e contribuir para o fortalecimento do setor produtivo familiar, mediante a aquisição e distribuição de leite com garantia de preço.

Para ser um beneficiário, alguns critérios precisam ser respeitados.

O primeiro deles é estar dentro do limite máximo de renda per capita de até meio salário mínimo e que ainda ter entre os membros da família:

- crianças até seis anos de idade;
- nutrízes até 6 meses após o parto;
- gestantes a partir da constatação da gestação pelo Posto de Saúde;
- idosos a partir de 60 anos de idade;
- outros, desde que autorizados pelo Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional

Para o agricultor familiar que terá a garantia de compra do seu produto a preço fixo, as exigências são:

- Produzir no máximo cem litros de leite/dia, com prioridade para os que produzam uma média de trinta litros/dia.
- Respeitar o limite financeiro semestral de R\$ 3.500,00 por produtor beneficiado.
- Possuir Declaração de Aptidão ao Pronaf, enquadrado entre as categorias de “A” a “E”
- Ter comprovante de vacinação dos animais.

Aquisição de Alimentos para Atendimento da Alimentação Escolar (CONAB):

Destina-se a promover a articulação entre a produção de agricultores familiares e as demandas das escolas para atendimento da alimentação escolar.

3 – Fiscalização

O controle social das políticas (mecanismos, instrumentos e dinâmicas)

O controle social do programa dá-se principalmente por meio do envolvimento do Conselho de Segurança Alimentar (municipal ou estadual) ou organismo similar.

Estudos a respeito das modalidades implementadas pela CONAB, constataam um distanciamento entre os agricultores e a instituição implementadora do PAA. Assim, até o momento o controle social do PAA mais tem sido identificado como um “ritual”, limitando-se ao cumprimento de exigências burocráticas sem reflexos nas etapas de gestão e supervisão do programa.

Espaços de exercício do controle social, despesas e ritmo

Os principais espaços de controle social são os Conselhos estaduais e municipais.

4 – Modificação e Adaptação

Mudanças feitas

O PAA é um instrumento de política pública instituído pelo artigo 19 da Lei nº. 10.696, de 2 de julho de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº. 6.447, de 07 de maio de 2008.

Em 2006, a Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar foi dividida em duas modalidades: a doação, que manteve seu formato original, e o estoque, que possibilita aos agricultores formar estoques e, no vencimento, pagar em dinheiro ou em produto.

Ao longo de sua existência, o PAA foi incorporando novas fontes de recursos, como o MDA, e elevando substancialmente a quantidade de recursos manejados.

Segundo o Balanço de cinco anos do PAA realizado, as perspectivas futuras para o programa são:

1) O PAA deve avançar a partir da experiência acumulada até o momento e ser capaz de dar respostas à crise alimentar, exercendo um poder regulador sobre os preços e influenciando a oferta nacional de alimentos. Para isso, precisará dispor de um volume de recursos, formas e modalidades de operacionalização compatíveis com esta tarefa. Por isso é preciso ajustar a capacidade orçamentária e financeira do PAA ao tamanho da realidade brasileira.

2) O PAA deve se transformar em uma política pública de Estado, permanente, de caráter estratégico, avançando nas suas diferentes dimensões: marco legal, estrutura de Estado, rede de bens e serviços públicos, capacidade de financiamento público, implementação e desenvolvimento de mecanismos de participação cidadã e controle social, assegurando sua interação com a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e o Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE).

3) O PAA deve ser um dos instrumentos chave no contexto de uma Política Nacional de Abastecimento, a ser implementada em diferentes níveis: nacional, estadual, territorial, supra-municipal, municipal, contemplando arranjos institucionais diversos e com participação das organizações da sociedade civil. Para isso é fundamental: o fortalecimento dos recursos humanos e materiais da CONAB como companhia pública de abastecimento e fortalecimento dos sistemas locais de produção, comercialização e consumo.

4) O PAA deve se estruturar como fonte de provisão para populações em situação de pobreza e insegurança alimentar e também como um pólo de demanda institucional da produção da agricultura familiar, com ênfase para a organização dos sistemas agroalimentares locais/regionais de produção e na formação de estoques públicos, considerando que os impactos econômicos e sociais da crise dos alimentos penalizam, sobretudo, as populações em situação de pobreza.

5) As aquisições feitas através do mercado institucional deverão promover formatos técnicos orientados para a diversificação dos sistemas produtivos da agricultura familiar, a promoção da agroecologia e a conservação e manejo sustentável da agrobiodiversidade.

6) O fortalecimento orçamentário e financeiro das aquisições da agricultura familiar através do mercado institucional passa, nesse novo período por: (i) ampliação dos recursos disponíveis para operacionalização das diferentes modalidades do PAA nos orçamentos do MDS e MDA; (ii) utilização dos recursos da PGPM, adequando-os às necessidades do público do PRONAF; (iii) regulamentação e implementação imediata do Decreto 6447/2008 que permite a operacionalização dos recursos do PNAE nos moldes do PAA; (iv) estudar a possibilidade de criação de um fundo para a operacionalização do PAA.

7) O PAA deve avançar a passos rápidos e seguros em sua articulação com as demais políticas públicas - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar –(PRONAF), Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), Política Nacional de SAN em construção, Programa Bolsa Família, Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), vigilância sanitária, políticas de promoção da economia solidária etc.

8) Devem ser desenvolvidos/reforçados mecanismos que permitam a estruturação e fortalecimento destes circuitos locais e regionais de abastecimento, incluindo infraestrutura e reforço das capacidades técnicas, de gestão e de comunicação dos diferentes agentes envolvidos na implementação desses circuitos.

9) São necessárias ações institucionais que dêem visibilidade do PAA à sociedade, divulgando as experiências exitosas e inovadoras.

10) Devem ser aperfeiçoados os mecanismos de monitoramento, acompanhamento e controle do PAA.

5 – Avaliação

Grau de realização com respeito aos objetivos

Segundo o MDS, desde 2003, ocasião em que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva priorizou o combate à fome e a promoção da segurança alimentar e nutricional, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) já investiu cerca de R\$ 1,5 bilhão na agricultura familiar. Nos últimos cinco anos, mais de 430 mil agricultores familiares foram beneficiados e cerca de 24,4 milhões de pessoas inseridas na proteção social.

No período 16 a 18 de junho de 2008, o MDS realizou o seminário PAA 5 Anos: Balanço e Perspectivas, reunindo mais de 450 convidados, dentre governos, sociedade e entidades ligadas à segurança alimentar e nutricional. Nesta ocasião foi realizado um balanço do processo de sua implantação nos últimos 5 anos, destacando os seus avanços e as conquistas, a identificação dos problemas, entraves e as dificuldades de implantação.

Neste sentido, foram destacados cinco desafios e avanços principais do PAA, cada um com uma série de indicadores. São eles:

1. O caráter estruturante de processos e de sistemas locais que se configura:

- capacidade de promover a criação e organização de mercados locais e regionais (institucional, regulados, cooperativos e alternativos) com a dinamização das economias locais;
- promoção, fortalecimento e empoderamento das organizações dos agricultores(as) familiares das organizações da rede socioassistencial (beneficiários);
- regulação e estabilização dos preços no mercado local e regional;
- estímulo à organização e à integração de sistemas locais de produção, comercialização e consumo do mesmo modo que valoriza a transição e/ou a adoção de sistemas de
- produção agroecológicos;
- favorecimento da integração entre programas, ações e projetos;
- estímulo da integração campo e cidade, entre agricultores(as) e consumidores.

2. A opção estratégica para o fortalecimento da Agricultura Familiar

- promoção de efetiva inclusão social;
- favorecimento da melhoria da renda;
- aumento da auto-estima dos(as) agricultores(as);

-
- reconhecimento e fortalecimento das organizações representativas da agricultura familiar;
 - afirmação da capacidade de produção e abastecimento local da agricultura familiar;
 - estímulo à diversificação da produção e valorização dos produtos regionais;
 - criação de novas oportunidades de mercado;
 - construção da autonomia e particularmente das mulheres e dos povos e comunidades tradicionais.

3. A adaptabilidade nos instrumentos de implantação

- flexibilidade e capacidade de resposta imediata às crises localizadas;
- definição de diferentes modalidades e diversidade das operações, promovendo novos arranjos produtivos;
- capacidade de adaptação às diferentes realidades locais/regionais para promover o atendimento aos diferentes públicos;
- produção de conhecimentos coletivos.

4. O combate à pobreza e a situação de insegurança alimentar

- ampliação do acesso ao alimento com a criação de sistemas públicos e descentralizados de segurança alimentar e nutricional;
- capacidade de disponibilizar produtos com maior diversidade e qualidade nutricional;
- melhoria da saúde e aumento na qualidade da alimentação das pessoas e melhoria do rendimento escolar;
- contribuição para a consolidação das políticas de combate à pobreza com promoção de trabalho e renda.

5. O fortalecimento do papel do Estado na garantia da segurança alimentar e nutricional

- fortalecimento dos sistemas públicos que contribui para concretizar a implantação da Política Nacional de SAN segundo os princípios e diretrizes da LOSAN;
- contribuição do PAA para a definição de instrumentos capazes de regular o mercado e afirmar o alimento enquanto direito humano e não como mercadoria;
- oportunidade de fortalecimento da estrutura institucional pública existente;
- uso do poder de compra do Estado promovendo re-desenhos institucionais;
- favorecimento da intersetorialidade na formulação e execução de programas de SAN.

6. A necessidade imediata de superar entraves do processo de implementação do PAA

- atraso e a descontinuidade na liberação dos recursos;
- falta de informação sobre o PAA e as modalidades e formas de operação;
- problemas recorrentes na emissão da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP);
- diferenças dos preços estabelecidos pela CONAB e pelo Estado/Município;
- preços abaixo do valor de mercado de alguns produtos;
- dificuldade no transporte dos produtos;
- carga tributária elevada;
- falta de Assistência Técnica aos(as) agricultores(as);
- atraso nos pagamentos aos(as) agricultores(as);
- falta de estrutura da CONAB;
- falta de capacitação dos(as) agricultor.

Resultados esperados e obtidos (sociedade civil)

Delgado et. al. (2005) chama atenção para os benefícios indiretos que o PAA proporciona advindos da recuperação dos preços recebidos pelos produtores, além dos benefícios diretos como: o apoio à produção para o autoconsumo, do excedente para comercialização e do subsídio ao

consumo. Isso aconteceria tanto nos locais de abrangência dos pólos de compra da Conab quanto nos demais, onde são realizadas as compras institucionais através dos convênios firmados pelo MDS com os estados e as prefeituras municipais.

Além dos impactos favoráveis aos preços e à renda agropecuária, o PAA ainda vem contribuindo para a organização e planejamento da oferta no segmento produtivo que alcança. Isso porque a compra dos alimentos não desobriga os vendedores do cumprimento das regras de classificação, acondicionamento, sanitárias e de higiene inerentes à comercialização de alimentos.

Outro aspecto positivo a se destacar é o aumento, a diversificação e a melhoria da qualidade da produção para o autoconsumo, fatores que extrapolam para o comércio local. Há registros da estruturação de produtores para o abastecimento de outras praças, além daquela em que a produção está sendo apoiada pelo PAA. Embora ainda não tenham sido compilados os dados sobre agricultores familiares que tiveram o acesso a esse crédito rural facilitado, a simples informação de que a produção financiada terá a comercialização assegurada pelo PAA suscita interesse pelos novos contratos nos assentamentos da reforma agrária.

Pela ótica do consumo, estima-se que pesquisa mais apurada poderá comprovar que o PAA tem facilitado o acesso aos alimentos e a conseqüente diversificação e enriquecimento da alimentação servida nas escolas, creches, albergues, instituições de caridade e demais destinatárias dos alimentos adquiridos pelo governo federal aos agricultores familiares, principalmente na modalidade compra antecipada especial (com doação pré-pactuada).

8. Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar (Proambiente)

Data de início: 2000

Estado atual:

Já auxiliou mais de 4.000 famílias a realizarem a transição agroecológica para sistemas de produção sustentáveis. Atualmente são 11 pólos em todos os estados da Amazônia Legal, envolvendo famílias de colonos, extrativistas, ribeirinhos, pescadores artesanais, quilombolas e comunidades tradicionais em geral. Todos receberam apoio financeiro para a contratação de serviços de assistência técnica e capacitação dos produtores, mas apenas cinco pólos totalizando 1.768 famílias, receberam uma parcela pelos serviços ambientais prestados. Para o pagamento de serviços ambientais foram aplicados R\$ 1.825.662,59 cabendo em média R 1.032,61 por família. Para atender as 4.214 famílias que estão previstas no programa, o aporte de recursos necessários para o pagamento dos serviços ambientais e serviços de apoio técnico num horizonte de 15 anos seria de R\$ 252 milhões. Ajustado para um período de quatro anos, base do PPA, o valor requerido é de R\$16,5 milhões ou R\$ 4,2 milhões anuais.

Após ser incorporado ao conjunto de políticas governamentais, o Proambiente não apresentou um crescimento no seu escopo e área de atuação como o que foi percebido no PIMC (Cisternas). A transferência do programa para a esfera governamental foi conflituosa e o processo de adaptação para que o programa se tornasse efetivamente compatível com o aparato burocrático governamental foi deficiente. Assim, o programa continua existindo, mas não foram implementados os instrumentos necessários para a sua execução prática dentro da esfera governamental com a definição de serviços ambientais pela legislação brasileira e a estruturação de seus conselhos. Atualmente, o Proambiente permanece, mas sem ter um espaço significativo dentro das políticas do MMA (OLIVEIRA E ALTAFIN, 2008).

1 – Definição (agenda setting, processo de negociação)

Contexto

As políticas públicas voltadas para a agricultura, em particular para os segmentos familiares, sofreram um considerável crescimento e diversificação a partir da década de 1990. Neste contexto, observa-se a incorporação pelos instrumentos de políticas públicas de questões relacionadas com o meio ambiente e com o desenvolvimento sustentável, com a ampliação da participação e inclusão social e com a necessidade de manutenção das culturas e identidades regionais.

Surge a partir da constatação pelos movimentos sociais da Amazônia de que durante a maior parte do século XX, a Amazônia recebeu por parte do Estado políticas públicas que não consideravam as suas especificidades e que resultaram na implantação de sistemas de produção agrícola baseados na monocultura e na derrubada de florestas. Região receptora tradicionalmente de grandes projetos de desenvolvimento e de investimentos nas áreas de pecuária, mineração, exploração de madeira, pesca e hidrocarbonetos, os produtores familiares da região sempre foram considerados com papel secundário na atenção das políticas públicas (EMBRAPA, 2007).

O Proambiente se insere nesta tendência e é resultado da discussão dos movimentos sociais rurais da Amazônia Legal sobre a necessidade de se conciliar a produção rural e conservação ambiental. O grande marco que balizou as discussões dos movimentos sociais rurais da Amazônia Legal foi uma pesquisa realizada em parceria entre o Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA), a Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará (Fetagri-PA) e o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon). Esta pesquisa gerou a publicação do livro Estado e Campesinato na Amazônia - Impactos do FNO no Pará, e foi responsável por dar visibilidade à necessidade de que se criassem políticas públicas e instrumentos econômicos compatíveis e específicos com as propostas de desenvolvimento regional, desenhados

especificamente para as particularidades territoriais.

Adicionalmente, o programa surge num momento em que os alarmes do aquecimento global e a maior visibilidade da questão ambiental na Amazônia, fortalecem as discussões sobre a compensação de serviços ambientais prestados por agricultores familiares em virtude da conservação e preservação da floresta.

Tem a interessante trajetória de ter sido um Projeto da Sociedade Civil (2000/2002), que passou por um Período de Transição (2003) com apoio do PDA/MMA e FNMA/MMA, para se tornar um Programa do Governo Federal, alocado na Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável (SDS) do Ministério do Meio Ambiente (MMA), a partir da vigência do atual Plano Plurianual (PPA 2004/2007).

Origem das demandas e grandes temas da política (local, instância etc.)

Reivindicado pelos produtores familiares da região amazônica e suas organizações representativas.

Os movimentos sociais ligados à agricultura familiar no ano 2000 iniciaram o debate que resultou no Proambiente. No início das discussões esses grupos eram formados principalmente por famílias de colonos migradas há 40 anos do centro-sul e nordeste do País para a região amazônica. Esses colonos criaram suas organizações e conformaram um campo de forças que os representaria nas ações e mobilizações para pleitear investimentos públicos e valorização social.

Essas organizações com o tempo foram amadurecendo, transitando por debates sobre regularização fundiária, crédito rural, aposentadoria rural e mudança de concepção de assistência para assessoria técnica e extensão rural, até inserirem em suas pautas a questão ambiental, adquirindo forte tradição de produção mais equilibrada por sistemas agroflorestais.

Com o tempo esses grupos perceberam que para poder pautar politicamente seus interesses conjugados de produção rural e conservação ambiental, necessitariam consolidar alianças inter-institucionais com outros setores da produção familiar, como pescadores artesanais, extrativistas, povos indígenas, quilombolas, quebradeiras de coco de babaçu e populações tradicionais. Dessa dinâmica de estabelecimento de articulações e alianças entre diferentes movimentos sociais resultou o Proambiente. Atualmente, o Proambiente pode ser considerado emblemático do processo de amadurecimento democrático, um vez que neste programa atores sociais relevados aos mais diversos papéis coadjuvantes (assentamentos de migrantes sem políticas específicas e longe das tomadas de decisão; povos da floresta ignorados nos projetos de desenvolvimento regional e tratados como mão-de-obra nos grandes projetos) assumem o protagonismo e partem para a proposição e conquista de uma política pública.

Grandes Temas da Política (OLIVEIRA e ALTAFIN, 2008):

Serviços Ambientais: serviços que geram melhorias ambientais, com conseqüentes benefícios ao conjunto da sociedade. Incluem-se todas as atividades envolvidas no processo produtivo que contribuam para a recuperação de áreas alteradas, áreas de preservação permanente e reserva legal, proporcionando redução do desmatamento (ou desmatamento evitado); absorção do carbono atmosférico (ou sequestro de carbono); recuperação das funções hidrológicas dos ecossistemas; conservação e preservação da biodiversidade.

Desenvolvimento Sustentável;

Políticas Agrícolas Alternativas para a Agricultura Familiar: diante da constatação de que o financiamento então disponível aos pequenos agricultores estava fomentando um padrão de agricultura caracterizado pelo modelo da Revolução Verde, incompatível com as características dos ecossistemas amazônicos e da agricultura familiar, crescia a necessidade de elaboração de novos instrumentos de política pública, em particular o crédito rural, que incorporasse no desenho dos projetos a preocupação com a conservação dos recursos naturais, sem perder de vista a viabilidade econômica das unidades familiares de produção. Neste novo modelo, os custos adicionais, advindos da opção de utilizar técnicas de preparo e de cultivo do solo mais amigáveis ao meio ambiente, seriam repartidos com o conjunto da sociedade.

Atores sociais responsáveis pela elaboração (Fórum, órgão)

A proposta de política pública do Proambiente foi construída pelos principais movimentos sociais rurais da Amazônia, em parceria com organizações não-governamentais em 2000. Somente foi incorporada como política pública do Governo Federal em 2004, quando foi inserida formalmente no Plano Plurianual de 2004 a 2007.

Os principais atores responsáveis pela sua criação foram as Federações dos Trabalhadores na Agricultura (FETAGs) da Amazônia Legal, a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAGs), do Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), do Movimento Nacional dos Pescadores Artesanais (MONAPE) e da Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB). O Grito da Amazônia de 2000 trouxe mais visibilidade a proposta. O movimento reuniu cerca de 300 sindicatos de trabalhadores rurais, congregando aproximadamente 800 mil trabalhadores sendo a maioria filiados a CONTAG e a Central Única dos Trabalhadores (CUT). Um esboço inicial foi apresentado em um seminário realizado em 2001 em Macapá para cerca de 90 participantes. Neste evento o MMA assumiu o compromisso de liberar R\$ 500 mil para serem aplicados no processo de aperfeiçoamento técnico e fortalecimento político da proposta. No final de 2001 foram escolhidos 12 pólos pioneiros para implementação da política.

Idéias – hipóteses que orientam o programa

O programa procura conciliar objetivos ambientais com socioeconômicos na medida em que reserva o pagamento de serviços ambientais a famílias que, na maioria dos casos, vivem em condições de subsistência na Amazônia com grandes dificuldades para produzir e para comercializar. As contribuições destas famílias ao meio ambiente provém tanto da adoção de práticas de produção com maior sustentabilidade ambiental e social, bem como pela preservação e melhoria das áreas de preservação permanente e fontes d'água. A compensação econômica se justifica na medida em que se trata de iniciativas que estão contribuindo efetivamente a manutenção de serviços ambientais para o Brasil e para o planeta como um todo, bem como para melhorar a qualidade de vida destas famílias. Com seu trabalho os agricultores familiares estão conseguindo diminuir os gases de efeito estufa, conservar a biodiversidade e os recursos genéticos, contribuir à captura de carbono com a recuperação ou densificação de áreas de floresta, bem como à conservação da água, do solo e de outros serviços relacionados com o clima global do planeta.

São considerados serviços ambientais todas as atividades envolvidas no processo produtivo que contribuam com a recuperação de áreas alteradas, áreas de preservação permanente e reserva legal, proporcionando redução do desmatamento (ou desmatamento evitado), absorção do carbono atmosféricos (ou seqüestro de carbono), recuperação das funções hidrológicas dos ecossistemas, conservação e preservação da biodiversidade, redução das perdas potenciais de solos e nutrientes e redução da inflamabilidade da paisagem. São encarados como produtos adicionais do processo produtivo da agricultura familiar.

Nessa perspectiva a compensação dos serviços ambientais prestados assume um caráter diferente ao de assistência social de outros programas do governo federal, pois se trata de um reconhecimento a um esforço real e sacrificado das famílias de agricultores que adotam práticas que contribuem à sustentabilidade. Essas práticas, normalmente, significam uma maior utilização de mão-de-obra e o uso de técnicas que podem representar custos adicionais se comparados com a agricultura tida como “tradicional” e que se utiliza de agrotóxicos e queimadas, por exemplo.

Por outro lado, o Proambiente traz para a agenda de políticas públicas a necessidade de criação de instrumentos de políticas públicas específicos para a região norte do país e, em particular, para a Amazônia. Sem questionar a importância de políticas de desenvolvimento e com base na avaliação das experiências passadas de desenvolvimento na região, o processo de construção do Proambiente mostrou que políticas econômicas mais tradicionais como o crédito rural não podem ser trabalhadas de maneira isolada, havendo a necessidade de se superar velhos paradigmas e inovar, a partir de ações e intervenções integradas de políticas públicas. O centro deste debate vem com o consenso sobre a necessidade de criação de outros instrumentos econômicos para a promoção do desenvolvimento regional que reconheçam o caráter multifuncional do produtor rural, que não se limita à produção, mas também lhe atribui o papel de

preservação dos valores sócio-culturais, manutenção e criação de empregos rurais e conservação do meio ambiente.

No plano local o programa trabalha na perspectiva do planejamento integrado da unidade de produção. A principal ferramenta desse planejamento são os Planos de Utilização das Unidades de Produção – PUs, construídos pelas famílias em conjunto com os técnicos e agentes comunitários.

Definição dos objetivos (setorial/único ou diversificados)

Diversificados. Tem como objetivo promover o equilíbrio entre a conservação dos recursos naturais e produção familiar rural, por meio da gestão ambiental territorial rural, do planejamento integrado das unidades produtivas e da prestação de serviços ambientais. O Programa tem como princípios norteadores a gestão compartilhada, o controle social, o planejamento integrado da unidade de produção e o reconhecimento dos serviços ambientais.

Público-alvo Prioritário

O Proambiente tem como públicos prioritários os agricultores familiares e os povos e comunidades tradicionais. Atualmente são 12 pólos localizados na Amazônia Legal envolvendo cerca de 4.000 famílias. Contudo o programa foi efetivamente implantado em 11 pólos.

Podem ser beneficiados com o programa de pagamento por serviços ambientais os produtores familiares que atendam cumulativamente aos seguintes requisitos: utilizem predominantemente mão-de-obra familiar, obtenham renda bruta anual de até R\$ 30.000,00 das atividades agropecuária, agropastoris, agroflorestais, extrativistas florestais e de pesca artesanal, com 80% da renda bruta advinda de atividades rurais e que possuam até 4 módulos fiscais de terra (OLIVEIRA E ALTAFIN, 2008).

2 – Implementação e Organização Territorial

Repatrição de responsabilidades (diferentes níveis)

O Conselho Gestor Nacional – CONGEN estabelece as diretrizes do programa e constitui uma instância de interação e negociação entre o Estado e a sociedade civil no âmbito federal. Ele é responsável por toda a estruturação organizativa do programa.

Durante a realização do Diagnóstico Rápido Participativo é composto o Conselho Gestor do Pólo – Congep. Este grupo fica responsável pela elaboração do Plano de Desenvolvimento Local sustentável – PDLS. Os Conselhos Gestores dos Pólos – CONGEPs têm a função de atuar no território, buscando mobilizar lideranças e movimentos sociais em torno da formação de uma rede de agentes que levem à frente o programa. Ao mesmo tempo, elaboram-se Planos de Utilização das Unidades de Produção e acordos comunitários com grupos que se responsabilizarão de colocar em prática os planos.

Regras de mobilização dos recursos (origem)

O funcionamento do PROAMBIENTE, conforme a proposta inicial, é baseado na criação de dois fundos, sendo um de caráter ambiental, encarregado de remunerar os prestadores de serviços ambientais, e o outro que visa apoiar financeiramente os agricultores familiares no processo de conversão para um padrão de agricultura sustentável. Os fundos são abastecidos prioritariamente com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e, complementarmente, por recursos oriundos da cooperação internacional, recursos obtidos com a venda de créditos de carbono por meio do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e ecotaxas aplicadas a empresas intensivas no uso de recursos naturais e na emissão de gases de efeito estufa (OLIVEIRA e ALTAFIN, 2010).

Contudo, nenhum dos dois fundos previstos na proposta inicial foram criados até o presente momento. A ausência desses instrumentos é apontada como o principal obstáculo ao financiamento do programa (OLIVEIRA E ALTAFIN, 2008).

No PPA 2004 – 2007, o Proambiente aparece com a denominação de 1270 – Proambiente, com o objetivo de promover o desenvolvimento rural integrado, por meio do controle social, gestão participativa, ordenamento territorial, mudanças qualitativas de uso da terra e prestação de serviços ambientais.

Dados sobre a execução e o orçamento do programa (em 31/12/2007):

Dotação Inicial: 3.600.252,00

Autorizado: 3.600.252,00

Empenhado: 3.417.891,56

Liquidado (subelemento): 3.355.731,09

Grau de execução: 93,208%

Fonte: INESC e Senado Federal/Siga Brasil.

Instrumentos (formas de atingir os objetivos da política pública)

O Proambiente consta com atividades de ordenamento territorial com a formação de pólos de desenvolvimento, crédito rural, fortalecimento das organizações sociais, assessoria técnica e extensão rural e estabelecimento de sistemas sustentáveis de produção que gerem serviços ambientais. Prevê ainda a obtenção de certificação possibilitando a remuneração dos serviços ambientais prestados pela Unidade de Produção Familiar (EMBRAPA, 2007).

A metodologia prevista no PROAMBIENTE assume o princípio da integração das políticas públicas, como meio para conseguir mais eficiência e eficácia das ações públicas associada ao território. Para ter direito a receber pelos serviços ambientais, as famílias devem cumprir três etapas iniciais: elaborar um Plano de Desenvolvimento Sustentável do Pólo (PDS); elaborar os Planos de Utilização das Unidades de Produção (PU); e estabelecer os Acordos Comunitários.

Inicialmente foram construídos dez pólos pioneiros da agricultura familiar e extrativismo (um em cada estado da Amazônia legal com exceção do Pará que constituiu dois pólos), um pólo artesanal e um pólo indígena.

O PDS do Pólo é dividido em duas partes: um diagnóstico, contendo informações atualizadas sobre os grupos familiares, produção, infra-estrutura, meio ambiente e ambiente institucional; e um plano de desenvolvimento, que deve conter as principais estratégias das famílias para superar os obstáculos ao desenvolvimento, as diretrizes orientadoras e as ações mais urgentes do Plano. É prevista contratação de equipe técnica para apoiar a elaboração do ODS, a partir de convênio com o Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Assim como o PDS, o Plano de Utilização da unidade também é elaborado pelas famílias, com o apoio de equipe técnica do Pólo. O PU é o planejamento integrado da unidade produtiva, que serve de referência para a família determinar quais e como serão feitas as mudanças no uso da terra. Ele também é a base para projetos técnicos de crédito rural, para o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e para o Licenciamento Ambiental da unidade de produção.

Por último, cada grupo local é apoiado pela equipe técnica a pactuar seu Acordo Comunitário, no qual as famílias se comprometem a executar seus próprios PUs e a cumprir as normas estabelecidas nos padrões de Certificação Sócio-Ambiental. O cumprimento destas etapas é a condição necessária para o pagamento por serviços ambientais.

Os padrões de certificação do Proambiente são um conjunto de regras que constam de princípios, critérios e indicadores usados para a avaliação e para a certificação de serviços ambientais prestados pelos Grupos Comunitários cadastrados no programa. O cumprimento dos padrões é verificado por um sistema misto composto por acordos comunitários e auditorias de campo. Foram construídos de forma participativa envolvendo todos os atores que participam do programa.

Em média, o pagamento realizado pelo Proambiente em 2005 às primeiras famílias consideradas aptas ao programa foi de R\$ 1.000,00 por unidade de produção independente do tamanho da área e do nível de sustentabilidade da propriedade. Não fica claro se esse valor corresponde a um ano ou a um período maior.

3 – Fiscalização

O controle social das políticas (mecanismos, instrumentos e dinâmicas)

O controle social do Proambiente é garantido pelos Conselhos Gestores dos Pólos – CONGEPs e pelo Conselho Gestor Nacional – CONGEN, ambos com caráter deliberativo e formados por instituições públicas e privadas.

Contudo, o Conselho Gestor Nacional só foi instalado oficialmente no segundo semestre de 2007. A fragilidade institucional é também um obstáculo para o funcionamento dos Conselhos Gestores dos Pólos que atualmente enfrentam condições precárias de existência e sem um regulamento padrão que defina seu papel. Adicionalmente o Conselho Gestor do Pólo, e que ainda não foi instalado nacionalmente, funciona na base da boa vontade de seus constituintes, uma vez que também não encontra-se estruturado oficialmente.

O controle social do programa, portanto, constitui uma de suas maiores fragilidades. No momento de sua criação, quando o Programa ainda estava nas mãos da sociedade civil, observava-se uma maior ação e um maior protagonismo da sociedade civil. Porém após a proposta inicial a participação ficou circunscrita a reuniões de um conselho gestor ainda informal, com pouca institucionalidade e participação da sociedade civil. Haveria ainda, portanto, uma certa confusão entre o Proambiente ser um programa governamental com controle social ou um programa da sociedade civil com execução governamental. A transferência do programa para a esfera governamental foi conflituosa e o processo de adaptação para que o programa se tornasse efetivamente compatível com o aparato burocrático governamental foi deficiente. Assim, o programa continua existindo, mas não foram implementados os instrumentos necessários para a sua execução prática dentro da esfera governamental (OLIVEIRA E ALTAFIN, 2008).

4 – Modificação e Adaptação

Mudanças feitas

O Proambiente surge como um projeto da sociedade civil e assim permanece durante o período de 2000 a 2002.

A partir de então, sofreu um período de transição (2003) no primeiro ano do governo Lula, e tornou-se um Programa de Governo Federal alocado na Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente. O Programa foi incluído no Plano Plurianual (PPA 2004/2007) e está no PPA 2008-2010 com o registro de programa 8998 – Implementação dos Planos de Utilização dos Pólos Proambiente em escala Territorial. Contudo apenas em 2006 é assinada a Portaria 15/6 dispondo sobre a criação, finalidade, competências e funcionamento do Conselho Gestor Nacional do Proambiente.

5 – Avaliação

Grau de realização com respeito aos objetivos

Já atendeu mais de 4.000 famílias a realizarem a transição agroecológica para sistemas de produção sustentáveis, sendo que o pagamento pelos serviços ambientais foi implementado em apenas 5 pólos.

Resultados esperados e obtidos (sociedade civil)

O programa traz algumas importantes lições para a realidade brasileira. O conceito utilizado pelo Proambiente foi considerado, em boa parte das análises, adequado à realidade brasileira. Importante ressaltar que no programa procura-se vincular a prestação de serviços ambientais a determinadas atitudes desejáveis do agricultor como a recuperação de nascentes e matas ciliares, e redução do uso do fogo no preparo de áreas. Não se trata portanto de abandonar as práticas e os sistemas de produção executados pelas famílias, em favor da implantação de florestas. Ao lado da proteção de áreas florestais, deve-se buscar tornar os sistemas familiares ainda mais diversificados enfatizando a função ambiental da propriedade, ao lado da produtiva.

Noutro conjunto de iniciativas previstas no Proambiente para a geração de serviços

ambientais, inclui-se a preservação de florestas nativas ou a sua recuperação. Isso representa um avanço do Proambiente em relação aos demais instrumentos brasileiros de preservação de florestas. O Proambiente se destaca em dois sentidos. No primeiro, no âmbito do Protocolo de Kioto, sob o argumento que a floresta nativa apresenta balanço neutro de carbono, as florestas nativas não são reconhecidas como sumidouros naturais de carbono. Isso desestimula os proprietários de terra a manter suas florestas. O segundo diz respeito ao código florestal brasileiro que determina que os proprietários de imóveis na Amazônia devem manter pelo menos 80% de suas áreas com cobertura florestal nativa, acrescido de Áreas de Proteção Permanente. Essa norma impõe aos proprietários rurais amazônicos manter quatro quintos de sua propriedade sem nenhuma contrapartida da sociedade que também se beneficia dos serviços ambientais gerados. Nesse sentido, o Proambiente ao trazer o conceito de desmatamento evitado como um serviço ambiental inova ao oferecer uma contrapartida da sociedade àqueles que estão preservando um bem precioso para toda a sociedade (OLIVEIRA E ALTAFIN, 2008).

Como um dos principais obstáculos para o programa, figura o elevado custo de implantação e o longo período de duração dos contratos previsto em seus instrumentos. Há dúvidas sobre a melhor forma de valorar os serviços ambientais. Adicionalmente, a ausência de uma legislação específica, definindo o conceito de serviço ambiental e autorizando o uso de recursos públicos para essa finalidade foi apontada como um grande obstáculo para o andamento do Proambiente. Há quatro projetos de lei tramitando na Câmara dos Deputados com a finalidade de regulamentar os serviços ambientais no Brasil. Sendo assim a aprovação de uma legislação específica para a definição e regulamentação dos serviços ambientais é indispensável para o futuro da política.

Adicionalmente, o Proambiente apresenta uma dimensão integradora das políticas públicas, visando superar a fragmentação das políticas públicas. Contudo, essa intenção esbarra na estrutura burocrática setorializada tradicional brasileira e na autonomia das pastas ministeriais. A intersetorialidade pregada pelo Proambiente, assim, esbarra e dificulta a ação governamental. Ao abranger um conjunto amplo de ações, o programa se torna muito oneroso e de difícil coordenação, além de complexo, dificultando o diálogo com as demais estruturas de governo (OLIVEIRA E ALTAFIN, 2008).

9. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)

Data de início: 1994 (PROVAP) – 1996 (PRONAF)

Estado atual:

Ao longo de 13 anos, passou de 150 mil contratos e R\$ 350 milhões emprestados a agricultores familiares para mais de 1,6 milhões de operações e R\$ 8,4 bilhões aplicados (dados da safra 2006/2007). Trata-se de maior e mais importante política pública voltada para a agricultura familiar atualmente no Brasil.

1 – Definição (agenda setting, processo de negociação)

Contexto

Trata-se da primeira política pública voltada especificamente para a agricultura familiar. Anteriormente, para acessar as políticas (normalmente de crédito) os pequenos e médios produtores tinham que competir com os grandes proprietários e com o agronegócio. Trata-se, portanto, da primeira ação de intervenção do Estado voltada especificamente para um segmento historicamente alijado do acesso ao crédito rural.

Em 1994, depois de muita pressão dos agricultores familiares através de inúmeras mobilizações sociais realizadas desde 1992 por diversos movimentos sociais, com destaque para a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e para o Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR-CUT), foi criado o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap).

Em 1995, fruto das mobilizações dos agricultores familiares no II GRITO DA TERRA BRASIL, o governo federal criou o Pronaf por meio de uma Resolução do CMN, substituindo o Provap. Nesta safra somente o crédito de custeio foi liberado. Foram beneficiados os agricultores com menos de 4 módulos fiscais que utilizavam trabalho direto familiar (admitida a contratação eventual de terceiros), que tinham, no mínimo, 80% da renda familiar originária da exploração agropecuária e que morassem na propriedade ou em aglomerado rural ou urbano próximo.

Em 1996 o Pronaf foi regulamentado por meio de Decreto Lei (nº. 1946/96). Por pressão da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a classificação dos beneficiários do Pronaf foi alterada, permitindo que agricultores com até 2 empregados permanentes fossem enquadrados no programa. O limite dos financiamentos por beneficiário foi definido em R\$ 5 mil para o crédito de custeio e R\$ 15 mil para o crédito de investimento, valores que permaneceram até 2003.

Origem das demandas e grandes temas da política (local, instância etc.)

As reivindicações entre 1992 e 1996, apesar de incluírem assistência técnica, infraestrutura, meio ambiente e tecnologia, acabavam centrando-se na demanda por crédito rural diferenciado aos pequenos agricultores. O crédito era, portanto o foco central para a grande maioria das mobilizações dos agricultores familiares.

Atores sociais responsáveis pela elaboração (Fórum, órgão)

A criação do PRONAF tornou-se possível a partir de uma coalizão organizada pelos movimentos sociais do campo que buscavam transformações estruturais a partir do sindicalismo rural da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), que lograram dar legitimidade política à agricultura familiar por meio de mobilizações em torno do Grito da Terra.

Idéias – hipóteses que orientam o programa

Nos documentos oficiais que embasam o lançamento do Programa, desde o Provap, pode-se destacar a utilização de uma abordagem moderna que alia as questões do desenvolvimento social ao crescimento econômico. A retórica do desenvolvimento se assenta num discurso de mudança de

paradigmas e de alteração da relação homem-sociedade. Outros conceitos incluídos no Provap, mas ausentes nos Programas anteriores é o de sustentabilidade e de parceria, envolvendo questões de segurança alimentar, democracia e cidadania.

As diretrizes do Pronaf têm como referência experiências européias que construíram a modernização da produção agrícola e da sociedade rural sobre uma base produtiva calcada na agricultura familiar. O padrão de organização da produção privilegiado pelo Pronaf e a sua função social no desenvolvimento econômico do país estão sustentados, implicitamente, nas noções de produtividade e na rentabilidade crescentes, o que possibilitaria o alcance tanto na competitividade como a melhoria da qualidade de vida da população rural.

Definição dos objetivos (setorial/único ou diversificados)

São de tipo setorial, mas se estão incorporando cada vez mais objetivos diversificados.

Público-alvo Prioritário

A agricultura familiar: uma forma de produção, onde predomina a interação entre gestão e trabalho e a direção do processo produtivo é controlada pela família, com ênfase na diversificação e no trabalho familiar complementado pelo assalariado (em menor número).

Para a concretização do programa, o conceito adotado para classificar os agricultores familiares teve muito mais a ver como resultado da negociação política do governo com as organizações que pautavam o tema reivindicando políticas públicas diferenciadas, do que com os preceitos teóricos e conceituais defendidos pelos estudiosos do assunto.

O conceito de categorização dos agricultores familiares, para o enquadramento das operações de crédito pelo (PRONAF), adotou os seguintes critérios:

I - são agricultores familiares os que: explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária;

II - residam na propriedade ou em local próximo;

III - não disponham, a qualquer título, de área superior a 4 (quatro) módulos fiscais,

IV - obtenham, no mínimo, de 30% (trinta por cento) e até 70% (setenta por cento) da renda familiar da exploração agropecuária do estabelecimento;

V - tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, podendo manter até dois empregados permanentes, sendo admitido ainda o recurso eventual à ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade o exigir.

Os agricultores familiares foram categorizados por faixa de renda bruta anual: Grupo “A”, para os assentados da reforma agrária até R\$ 14.000,00, Grupo “B”, até R\$ 4.000,00/ano, Grupo “C”, de R\$ 4.000,00 até R\$ 18.000,00/ano, Grupo “D”, acima de R\$ 18.000,00 até R\$ 50.000,00, e Grupo “E”, de R\$ 50.000,00 até R\$ 110.000,00. Além dessa estratificação, para efeitos de contratação em operações de crédito, foram incluídos os quilombolas, indígenas e pescadores artesanais.

A partir de 28 de março de 2008, os grupos “D” e “E” deixaram de existir, limitando em R\$ 110.000 a renda bruta anual destes antigos grupos (Resolução Banco Central do Brasil 3.559).

2 – Implementação e Organização Territorial

Repatrição de responsabilidades (diferentes níveis)

No Município - A Prefeitura, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável-CMDR, os agricultores familiares, a Emater, as organizações de agricultores familiares e outros órgãos e entidades municipais, públicos ou privados como banco do Brasil, BNB e BASA são responsáveis pelo acompanhamento contínuo da política. É a Emater quem fornece aos agricultores o DAP e realiza a assistência técnica para os agricultores. O agente financeiro, normalmente o BB, faz o acompanhamento de todas as transações bancárias.

No Estado - O Governo Estadual, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável, a Secretaria Executiva Estadual do PRONAF, outros órgãos e entidades estaduais, públicos ou privados.

Na União - O Governo Federal, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural sustentável, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio da Secretaria da Agricultura Familiar, a Gerência Nacional do PRONAF e outros órgãos e entidades, públicos ou privados.

Regras de mobilização dos recursos (origem)

No PPA 2004 – 2007, o Pronaf aparece com a denominação de 0351 – agricultura Familiar - Pronaf, com o objetivo de fortalecer a agricultura familiar, promovendo sua inserção competitiva nos mercados de produtos e fatores.

Dados sobre a execução e o orçamento do programa (em 31/12/2007):

Dotação Inicial: 2.203.512.021,00

Autorizado: 2.441.676.121,00

Empenhado: 1.839.162.791,92

Liquidado (subelemento): 1.236.134.822,75

Grau de execução: 50,626%

Fonte: INESC e Senado Federal/Siga Brasil.

O Pronaf utiliza recursos públicos na quase totalidade de suas fontes (Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, Orçamento Geral da União e de Fundos Constitucionais de Financiamento Regional), o dinheiro é necessariamente administrado por instituições financeiras federais. O Banco do Brasil assume a gerência de perto de 74% das verbas. O Plano Safra 2007/2008 investirá R\$ 12 bilhões na agricultura familiar.

Instrumentos (formas de atingir os objetivos da política pública)

1994/1995: criado apenas como uma linha de crédito de custeio para pequenos agricultores.

1997:

1) Linha de crédito – com a criação do Pronafinho destinado a agricultores pequenos e com baixa renda.

2) Pronaf Infra-estrutura e Serviços Municipais: destinado aos municípios que concentrassem agricultores familiares com o objetivo de investir em sua infra-estrutura. Funcionou de 1997 a 2002, quando tornou-se o PDSTR.

1998: O Pronaf a partir daí concentra apenas linhas de crédito diferenciadas que procuram incluir, ao lado de objetivos produtivistas, metas sociais e ambientais e temas como identidades culturais, energias alternativas, gênero e geração.

Atualmente:

A partir do dia primeiro de julho de 2008 esta classificação se modificou. Os grupos C, D e E do Pronaf foram extintos, constituindo uma única categoria intitulada Agricultura Familiar. Os grupos A (crédito para a reforma agrária) e B (microcrédito rural) não foram alterados.

Para contratos de Custeio:

Financiamento - Taxa de juros/ano

Até R\$ 5 mil - 1,5%

De R\$ 5 mil a R\$ 10 mil - 3%

De R\$ 10 mil a R\$ 20 mil - 4,5%

De R\$ 20 mil a 30 mil - 5,5%

Para contratos de Investimento:

Financiamento - Taxa de juros/ano

Até R\$ 7 mil - 1%

De R\$ 7 mil a R\$ 18 mil - 2%

De R\$ 18 mil a R\$ 28 mil - 4%

De R\$ 28 mil a R\$ 36 mil - 5,5%

Linhas do Pronaf existentes atualmente:

1 - Pronaf Agroindústria

Investimento para implantação de pequenas e médias agroindústrias ou ampliação, recuperação e modernização de unidades agroindustriais.

2 - Pronaf Custeio -Agroindústrias Familiares e de Comercialização da Agricultura Familiar

Custeio para beneficiamento, industrialização e comercialização da produção.

3 - Pronaf Cooperativados

Integralização de cotas-partes, aplicação em capital de giro, custeio ou investimento.

4 - Pronaf Convivência com o Semi-Árido

Investimento em infra-estrutura hídrica (50% do valor) e demais infra-estruturas de produção agropecuária.

5 - Pronaf ECO

A partir da safra 2007/2008, as famílias agricultoras dos Grupos C, D ou E do Pronaf puderam contar com recursos para investimentos destinados à implantação ou recuperação de tecnologias de energia renovável (como o uso da energia solar, eólica, biomassa, miniusinas para biocombustíveis) e a substituição da tecnologia de combustível fóssil para renovável nos equipamentos e máquinas agrícolas. Também poderão ser financiadas tecnologias ambientais (como estação de tratamento de água, dejetos e efluentes, compostagem e reciclagem), armazenamento hídrico (como o uso de cisternas, barragens, barragens subterrâneas, caixas d'água e outras estruturas de armazenamento e distribuição), instalação e ligação de água ou ainda pequenos aproveitamentos hidroenergéticos.

6 - Cadeias de combustíveis renováveis

Além de fortalecer o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, o MDA ampliou o apoio aos agricultores familiares que atuam no setor de combustíveis renováveis. Serão mais de R\$ 10 milhões para essa finalidade. Os agricultores familiares também poderão financiar o cultivo de cana-de-açúcar para a produção de etanol.

7 - Financiamento das atividades florestais

A linha do Pronaf Floresta passou a financiar – além dos sistemas agroflorestais e do extrativismo ecologicamente sustentável – o manejo florestal e o plano de manejo. Os recursos do crédito da linha poderão ser aplicados em projetos que prevêm a recomposição e manutenção de áreas de preservação permanente e reserva legal e a recuperação de áreas degradadas.

8 - Mais crédito para diversificação

As famílias agricultoras que contratarem financiamento de custeio do Pronaf para duas ou mais atividades produtivas na mesma safra poderão solicitar um valor adicional de recursos de 20% para aplicação em outras atividades geradoras de renda.

Será possível, ainda, o financiamento de atividades que geram renda e que não estão incluídas normalmente entre as que recebem financiamentos do Pronaf. Os agricultores poderão

ampliar e diversificar as atividades, investindo em artesanato, na produção de alimentos de consumo local, na criação de pequenos animais, no cultivo de plantas aromáticas e de uso medicinal, por exemplo. Além disso, as famílias do Grupo E do Pronaf passarão a acessar a linha Pronaf Agroecologia.

9 - Promoção da inclusão digital

A partir da safra 2007/2008, sempre que o projeto técnico demonstrou necessidade e ficou comprovado o retorno financeiro e a capacidade de pagamento do empreendimento financiado, as famílias agricultoras puderam obter financiamento para a aquisição de computadores e programas de informática.

10 - Maior apoio aos produtores de leite cooperativados

As cooperativas centrais ou singulares que comprovaram ao agente financeiro (mediante apresentação do balanço anual do ano anterior ao pedido de financiamento) que pelo menos 51% das receitas foram obtidas do processamento de leite e derivados, e comprovaram que têm no mínimo 70% de seus participantes ativos como famílias agricultoras enquadradas no Pronaf, puderam acessar as linhas de crédito do Pronaf Agroindústria e de Custeio das Agroindústrias Familiares.

11 - Pronaf Jovem

A juventude da agricultura familiar pode contar com os recursos do Governo Federal para financiamento de investimento em atividades rurais que propiciem desenvolvimento produtivo e econômico nas unidades familiares de produção. Trata-se de uma linha de crédito específica para o desenvolvimento de atividades produtivas pela juventude do meio rural, que disponibiliza crédito rural aos (às) jovens para iniciar o seu projeto produtivo, trabalhar no campo, gerar renda e melhorar as condições de vida da família. Para acessar os recursos é exigida qualificação profissional, de forma a estimular a capacitação dos jovens rurais e elevar a viabilidade do projeto. Desta forma, para acessar os recursos do Pronaf é preciso que o(a) jovem agricultor(a) tenha concluído ou esteja cursando o último ano em Centros Familiares Rurais de Formação por Alternância ou em Escola Técnica Agrícola de nível médio. Também podem acessar o crédito os (as) jovens que tenham participado de curso ou estágio de formação profissional voltados para atividades agropecuárias ou não agropecuárias e de prestação de serviços no meio rural.

12 - Pronaf Mulher

Seu objetivo é o apoio financeiro das atividades agropecuárias e não agropecuárias exploradas mediante emprego direto da força de trabalho da produtora rural. As beneficiárias são mulheres, independente de sua condição civil, que pertençam a unidades familiares de produção enquadradas nos Grupos "C", "D" ou "E", comprovado mediante "Declaração de Aptidão ao PRONAF" - DAP.

Plano Safra 2008/2009: Mais Alimentos. Criação de uma linha de crédito para investimentos em infra-estrutura.

3 – Fiscalização

O controle social das políticas (mecanismos, instrumentos e dinâmicas)

Espaços de exercício do controle social, despesas e ritmo

Municipal: o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável-CMDR.

No Estado - Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável

Na União - o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável.

4 – Modificação e Adaptação

Mudanças feitas

Em 1997, com a pressão do IV GRITO DA TERRA e de agricultores no Rio Grande do Sul, tem-se a criação do Pronaf Especial (Pronafinho), destinado aos agricultores de menor renda e que garantia um rebate fixo de R\$ 200,00 por contrato. Neste ano, também começaram os primeiros contratos da linha PRONAF Infra-estrutura e Serviços Municipais, que tinha como objetivo a formulação de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural que deveriam nortear o desenvolvimento rural do município através do planejamento participativo através do CMDR. Entre os beneficiários do Pronaf foram incluídos os pescadores artesanais, aqüicultores e seringueiros extrativistas.

Em 1998, foi criado o Pronaf Especial de Investimento, com um rebate de R\$ 700,00 no saldo devedor quando o crédito fosse grupal ou coletivo, e iniciou-se uma linha de crédito para a agroindústria familiar, com os primeiros projetos do Pronaf Agroindústria e do Agregar (Agregação de Renda da Agricultura Familiar).

Em 1999 o Pronaf passou do Ministério da Agricultura para o recém criado Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Para fins do crédito do Pronaf as famílias passam a ser enquadradas nos Grupos “A”, “A/C”, “B”, “C”, “D” e “E”. Essa classificação leva em conta a renda bruta anual gerada pela família, o percentual dessa renda que veio da atividade rural, o tamanho e gestão da propriedade e a quantidade de empregados na unidade familiar.

Em 2002 as preocupações ambientais começam a ser mais “sentidas” no programa, criando-se o Pronaf Florestal destinado a investimentos em silvicultura e sistemas agroflorestais, inclusive com pagamento de assistência técnica nos primeiros anos do projeto. Foi concedido um teto adicional no crédito para o grupo C (custeio e investimento) quando destinado a financiar produtores que estivessem com seu sistema produtivo em transição à produção agroecológica.

Plano Safra da Agricultura Familiar 2007/2008:

Pronaf Jovem - foram agregadas diretrizes da Secretaria Nacional da Juventude nas normas do crédito rural do Pronaf. Assim, a faixa etária do Pronaf Jovem passa a se adequar ao que foi adotado pelo conjunto das políticas de juventude do País, ou seja, jovens com idade entre 16 e 29 anos poderão acessar os financiamentos. Até a safra passada, a idade limite era 25 anos.

Em 2008/2009 e motivada pela crise alimentar que atingiu a economia mundial em 2008, é lançado o Plano Safra 2008/2009 - Mais Alimentos. Há a criação de uma linha de crédito para investimentos em infra-estrutura que destinará recursos para investimento em infraestrutura produtiva, o que inclui ações como compra de máquinas e equipamentos, correção de solos, irrigação, plasticultura, armazenagem, formação de pomares, formação de sistemas agroflorestais e melhoria genética, entre outros.

5 – Avaliação

Grau de realização com respeito aos objetivos

Alguns resultados reconhecidos pelo MDA:

- Grande alcance do Programa, distribuído em todo o território nacional e cerca de dois milhões de famílias inseridas;
 - As mais baixas taxas de juros dos financiamentos rurais;
 - Alcance do público de mais baixa renda com cerca de 60% das operações alcançando os grupos de mais baixa renda;
 - Focalização dos subsídios aos mais descapitalizados e acesso as fontes do Sistema Nacional de Crédito Rural, além do OGU;
 - Baixa inadimplência (em torno de 2,5%);
 - Compartilhamento dos custos e do risco com o sistema financeiro e a União;
 - Dinâmica consolidada de construção dos Planos de Safra em parceria e diálogo com os movimentos sociais rurais.
-

Abaixo, estão os números de contratos do Pronaf executados por ano fiscal. Se no ano de 1999 o total de contratos fechados era de 802.849, em 2008 esse montante foi de 1.255.521. Importante ressaltar, contudo, que desde 2006 o número de contratos do Pronaf vem declinando. No que concerne ao montante de recursos empenhados nos contratos, nota-se que desde de 1999 esse número vem crescendo consideravelmente. Se em 1999 foram emprestados 1.829.731.597,98, em 2008 esse montante foi de 8.133.866.402,39.

BRASIL - NÚMERO DE CONTRATOS E MONTANTE DO CRÉDITO RURAL DO PRONAF POR ANO FISCAL		
Ano	Contratos	Montante (R\$ 1,00)
1999	802.849	1.829.731.597,98
2000	969.727	2.188.635.003,31
2001	910.466	2.153.351.258,79
2002	953.247	2.404.850.769,99
2003	1.138.112	3.806.899.245,48
2004	1.611.463	5.761.475.996,11
2005	1.671.183	6.404.190.129,32
2006	1.858.048	8.101.543.699,88
2007	1.719.178	9.296.030.065,96
2008	1.255.521	8.133.866.402,39
Total:	12.889.794	50.080.574.169,19

Fonte: BACEN (Somente Exigibilidade Bancária), BANCOOB, BANSICREDI, BASA, BB, BN E BNDES.

Resultados esperados e obtidos (sociedade civil)

Trabalhos recentes demonstram que, apesar dos avanços observados nos últimos anos na ampliação e adaptação do Pronaf, o montante total do crédito rural aplicado continua concentrado nas Regiões Sul e Sudeste, com uma baixa inserção no Nordeste, região que concentra quase metade dos agricultores familiares brasileiros.

Adicionalmente, o programa acaba por privilegiar as unidades familiares “mais eficientes” e atuantes numa lógica mais produtivista, em detrimento daquelas mais fragilizadas. Com respeito a estas críticas, o Pronaf procurou incorporar essas ressalvas e modificar seus instrumentos de ação, criando linhas voltadas para a agroecologia, para as mulheres e para energias renováveis.

De certa forma, não obstante essas adaptações, o predomínio das operações de custeio acaba contribuindo para a consolidação entre os agricultores familiares de um tipo de agricultura baseado no uso intensivo de insumos modernos, especialmente de fertilizantes químicos, agrotóxicos e sementes selecionadas. Verifica-se também uma tendência à especialização da produção agropecuária, uma vez que o total do crédito de custeio ainda é destinado para poucas culturas (soja, feijão, milho).

Com base nestes resultados, algumas análises sugerem que o programa, apesar da incorporar ao longo dos últimos anos temas importantes ao desenvolvimento rural, ainda encontra-se cindido entre um modelo de agricultura tradicional e produtivista e as pressões para a conformação de um novo modelo de desenvolvimento rural e agrícola, incorporando dimensões e temas ligados ao desenvolvimento sustentável (agroecologia, energias limpas, preservação etc).

Outra avaliação a respeito dos impactos do Pronaf em termos de crescimento de renda para os agricultores, representado aqui pelo crescimento no valor da produção e na capacitação do agricultor familiar traz importantes resultados (GUANZIROLI, 2007). Nesta pesquisa, o autor levanta alguns pontos que seriam responsáveis pela influencia negativa no processo de geração de renda dos agricultores inseridos no Pronaf.

Falta de assistência ou baixa qualidade da assistência técnica: os rendimentos previstos no projeto são calculados a partir de coeficientes técnicos muito distantes da realidade do pequeno agricultor. Desta forma, na maior parte dos casos, os resultados das atividades em que foram aplicados os recursos do crédito seus resultados ficaram muito aquém do que fora previsto. As divergências ocorrem tanto entre a previsão de evolução dos preços como nos custos de produção. Além da deficiência técnica, o tamanho do corpo técnico das instituições oficiais de assistência técnica, também se mostram insuficientes para dar orientação individualizada e de qualidade aos agricultores. O resultado seria a padronização dos projetos e o escasso acompanhamento técnico restringindo-se a visitas de fiscalização para a liberação do crédito.

ii) Dificuldades no gerenciamento dos recursos do crédito: em boa parte dos casos os recursos não são aplicados integralmente na atividade planejada. O agricultor realiza economias nas atividades e tratos culturais e destina parte dos recursos para a compra de outras coisas ou para o sustento da família. Isso diminui a capacidade de pagamento do crédito, deixando muitos agricultores endividados.

iii) Falta de visão sistêmica dos técnicos: Existem divergências entre a avaliação feita pelos técnicos e a práticas dos agricultores o que gera conflitos e coloca em risco os resultados do plantio.

iv) Falta de integração nos mercados, de estrutura de comercialização e de agregação de valor. A visão clássica dos técnicos educados na revolução verde era a de produção crescente com constantes ganhos de produtividade, viabilizados por pacotes tecnológicos financiados a base de crédito crescente. Muitas vezes, a produção e a produtividade crescem, mas os preços caem e isso faz com que os ganhos acabem se concentrando nos intermediários. A necessidade de inversão na lógica, de forma que os mercados sejam estudados e orientem a produção. Apesar disso existem evidências concretas de que os recursos do Pronaf, embora tenha propiciado pequena ou nula melhoria na renda monetária dos agricultores familiares, teriam contribuído para a ampliação da capacidade produtiva dos agricultores, com o aumento da área de subsistência e uma melhoria na segurança alimentar.

10. II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA)

Data de início: 10 de outubro de 1985 (I PNRA), 2003 (II PNRA)

Estado atual:

O II PNRA acabou em 2007 e até o momento não foi substituído por um novo plano. Atualmente a execução da reforma agrária encontra-se sob responsabilidade do INCRA por meio de diversos instrumentos.

1 - Definição (agenda setting, processo de negociação)

Contexto

O primeiro PNRA foi lançado no período de democratização. Durante a ditadura, os movimentos sociais do campo pró-reforma agrária, haviam sido duramente reprimidos. O Estatuto da Terra, de novembro de 1964, ainda que apresentasse medidas na direção de um programa de distribuição de terras, acabou por privilegiar apenas os instrumentos de políticas voltados à modernização da agricultura. Neste processo, o tema da reforma agrária permaneceu fora da agenda política do governo militar. Somente em meados de 1980 o tema retornou à pauta de discussões do governo brasileiro, passando a estar presente na nova estrutura administrativa do governo federal a partir da criação do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Mirad).

No início do Governo Sarney (1985/1989), durante o IV Congresso da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) foi anunciado o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). O diagnóstico que justificou o PNRA teve como base, os dados do Cadastro de imóveis rurais do INCRA, cuja argumentação se fundamentava no caráter concentrador e excludente da atual estrutura agrária do país, responsável pela tendência de acumulação de terras ociosas, com prejuízos evidentes ao nível de produtividade agrícola do país e, em especial à produção alimentar, dada à preferência da grande produção pela exportação. Baseado nesta avaliação propunha a desapropriação por interesse social do latifúndio por extensão e por dimensão, tendo em vista o assentamento de trabalhadores rurais sem terra, ou com terra insuficiente para se auto-reproduzirem.

Mal lançado o PNRA sofreu modificações por pressões do patronato rural.

No processo de elaboração o PNRA, foi influenciado por intelectuais comprometidos com os trabalhadores rurais, e representantes dos interesses do empresariado rural no Governo Federal, cujo empenho maior ia no sentido de modificar a proposta inicial. A inversão do Plano foi fruto de uma ação coletiva eficaz, coordenada de forma ágil pelas elites rurais, através de suas associações representativas, exercidas sobre o controle do MIRAD/INCRA, via os canais de comunicação política existente no Congresso Nacional e na Presidência da República.

Finalmente, aprovado pelo presidente Sarney, em 10 de outubro de 1985, sob o Decreto Lei nº. 91.766, o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), depois de 12 versões até chegar ao impresso final teve sua base jurídica e institucional montada.

Durante o Governo Collor (1990-1992) observou-se um desmonte do aparato público e um retrocesso nas ações voltadas para a reforma agrária. Neste período a realização de assentamentos e a arrecadação de terras limitaram-se a finalizar o que havia sido iniciado no governo anterior.

No Governo seguinte, de Itamar Franco (1993-1994) o tema voltou a tomar maior espaço na agenda do setor público, mas ainda não havia uma política diferenciada voltada para a reforma agrária.

Nos governos Fernando Henrique (1995-2002) a questão é fincorporada à agenda governamental por conta do aumento das pressões dos movimentos sociais ligados à defesa da reforma agrária

Em 2003 inicia-se o primeiro governo Lula, tendo como um de seus objetivos a realização de assentamentos e elevação da qualidade dos projetos de reforma agrária. Em novembro de 2003 é

lançado o II PNRA.

Ele não inaugurou a atuação do governo federal neste tema, mas expressou o que foi acumulado e amadurecido no primeiro plano e anunciou uma nova fase com ações, procedimentos, instruções e instrumentos adequados ao cumprimento do seu compromisso com a Reforma Agrária.

Origem das demandas e grandes temas da política (local, instância etc.)

O governo Sarney lançou o PNRA meses após a sua posse. O programa representou uma importante iniciativa no campo da reforma agrária e uma retomada do processo que ficara estagnado por conta do regime militar. Muitas foram as instituições que se uniram em apoio ao novo programa.

Setores da Igreja, que durante o regime militar, estiveram fortemente marcados pelo seu compromisso com as camadas populares, colocando-se em permanente tensão com o Estado brasileiro, redefiniram sua relação com o Estado assumindo, o compromisso com as promessas da Aliança Democrática e com a reforma agrária. O projeto de reforma agrária dos setores da Igreja tinha vários pontos de aproximação com o projeto da Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) defendido desde a década de 1950 — e que previa uma reforma agrária lenta e gradual.

A Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) foi uma das principais articuladoras do modelo de reforma agrária institucionalizado. Mesmo na ditadura militar a instituição jogara papel importante e decisivo na aprovação do Estatuto da Terra. A presença da mesma no governo de transição se deu no plano da consensualidade entre governo e movimento sindical rural, tanto pela implementação da reforma agrária, como pela participação efetiva da elaboração do Plano nacional, bem como na definição das áreas prioritárias para a implementação do projeto.

Em que pese essa instituição ter sofrido pressões pelas “novas forças” do movimento social, sindical, do Partido dos Trabalhadores (PT) e do MST, aglutinados em torno da Central Única dos Trabalhadores (CUT), o que a levou a redefinir o diálogo com o Estado, resultando no novo pacto político, o qual assegurou sua hegemonia junto aos movimentos sociais no campo (VASCONCELOS, 2007).

Atores sociais responsáveis pela elaboração (Fórum, órgão)

O II Plano foi construído por meio de um amplo diálogo social com distintos setores, fruto do esforço coletivo de servidores e técnicos, com o acúmulo dos movimentos sociais, em particular com as entidades de representação dos trabalhadores rurais, e da reflexão acadêmica.

Idéias – hipóteses que orientam o programa

As principais idéias que orientaram o I PNRA seguiam a tendência observada no Estatuto da Terra, que em seu Art. 1º regulava os direitos e obrigações para fins de execução de reforma agrária dos imóveis rurais. Sendo assim, o I PNRA visava dar efetiva aplicação aos dispositivos do Estatuto da Terra (Lei nº4.504/64), no que diz respeito à melhor distribuição da terra, fixando metas e prazos e buscando dar viabilidade prática ao processo de reforma agrária, além de indicar como programas complementares ao processo de reforma agrária a regularização fundiária, a colonização e a tributação da terra. A proposta excluía a desapropriação dos latifúndios que estavam cumprindo a função social, mesmo reconhecendo as elevadas incidências de posseiros e arrendatários. Além disso, o plano centralizou as decisões, submetendo toda e qualquer desapropriação ao controle da Presidente da República.

A função social da terra presente no plano atendia aos preceitos explícitos na Constituição de 1946, que em seu Art. 153, § 22 consagrava o direito à propriedade como função social, condicionada ao bem estar da Nação. Desta forma, o plano estabelecia a realização da reforma agrária como um dos objetivos da ação governamental e definia-a como um instrumento que visava ao estabelecimento da relação entre o homem e o uso da terra propiciando e, sobretudo, a **justiça**

social. Tendo como fim último, a garantia do desenvolvimento econômico do País.

Diretrizes fundamentais do Plano:

- 1) Contribuir para o aumento da oferta de alimentos e de matérias primas, visando ao atendimento prioritário do mercado interno;
- 2) possibilitar a criação de novos empregos no setor rural, de forma a ampliar o mercado interno e diminuir a subutilização da força de trabalho;
- 3) promover a diminuição do êxodo rural, procurando atenuar a pressão populacional sobre as áreas urbanas e os problemas dela decorrentes;
- 4) contribuir para aumentar os benefícios sociais proporcionados pelas inversões públicas direta ou indiretamente relacionados com o desenvolvimento do setor rural
- 5) promover a paz ao meio rural, mediante a erradicação dos focos de tensão. (INCRA, 1985, p. 23).

O II PNRA retomou a mesma linha ideológica do I plano, incluindo em seus preceitos uma maior preocupação com a sustentabilidade, com a dimensão territorial do desenvolvimento e com questões de gênero e identidade. No II PNRA, a Reforma Agrária era reconhecida como condição para a retomada do crescimento econômico do país observando os preceitos de realização da distribuição de renda e de construção de uma nação moderna e soberana. Era interpretada como um instrumento de promoção da geração de empregos e renda, de ocupação soberana e equilibrada do território, de garantia da segurança alimentar, de promoção e preservação de tradições culturais e o meio ambiente, e de fomento da economia local e do desenvolvimento regional.

Definição dos objetivos (setorial/único ou diversificados)

São diversificados.

O II PNRA defendia uma visão ampliada da reforma agrária, que a colocava como uma ação estruturante, geradora de trabalho, renda e produção de alimentos, e, portanto, fundamental para o desenvolvimento sustentável da nação. O plano reconhecia a diversidade de segmentos sociais no meio rural, previa ações de promoção da igualdade de gênero, a garantia dos direitos das comunidades tradicionais e ações voltadas para as populações ribeirinhas e atingidas por barragens e grandes obras de infra-estrutura. Além da garantia de acesso à terra, previa ações para que os homens e mulheres pudessem produzir, gerar renda e ter acesso aos demais direitos fundamentais, como Saúde e Educação, Energia e Saneamento.

Metas quantitativas - 2003/2006

400.000 novas famílias assentadas

500.000 famílias com posses regularizadas

150.000 famílias beneficiadas pelo Crédito Fundiário

Recuperar a capacidade produtiva e a viabilidade econômica dos atuais assentamentos

Criar 2.075.000 novos postos permanentes de trabalho no setor reformado

Implementar cadastramento geo-referenciado do território nacional e regularização de 2,2 milhões de imóveis rurais

Reconhecer, demarcar e titular áreas de comunidades quilombolas

Garantir o reassentamento dos ocupantes não índios de áreas indígenas

Promover a igualdade de gênero na Reforma Agrária

Garantir assistência técnica e extensão rural, capacitação, crédito e políticas de comercialização a todas as famílias das áreas reformadas

Universalizar o direito à educação, à cultura e à seguridade social nas áreas reformadas

Público-alvo Prioritário

O público do PNRA era formado por trabalhadores rurais sem terra, público potencial de novos assentamentos; atuais assentados, que necessitavam de infra-estrutura e apoio à produção; um imenso setor da agricultura familiar que ainda não acessava os mecanismos do Plano Safra; posseiros, marcados pela insegurança jurídica em relação ao domínio da terra que lhes restringia o acesso às políticas agrícolas e os expunha a ameaças de despejo; populações ribeirinhas;

comunidades quilombolas, que demandavam o reconhecimento e a titulação de suas áreas; agricultores que ocupavam terras indígenas, que precisavam ser reassentados; extrativistas, que lutavam pela criação e reconhecimento de reservas extrativistas; agricultores atingidos por barragens; juventude rural; mulheres trabalhadoras rurais; entre outros pobres do campo.

Estes setores seriam objeto de instrumentos diferenciados e apropriados às suas especificidades e às características de cada região.

A demanda explícita pela Reforma Agrária poderia ser identificada pelo cadastro resultante das inscrições via Correio no “Programa de Acesso a Terra” e outras formas de cadastramento, como era o caso dos efetuados na Sala do Cidadão, e que chegavam a um total de 839.715 cadastros.

As cerca de 200 mil famílias acampadas e mobilizadas, testemunhando a gravidade da situação do campo, onde se somavam o desemprego e a dificuldade de acesso à terra, compunham um grupo considerado demanda emergencial da Reforma Agrária e que era prioridade do II PNRA.

Além destes números e com base em informações de diversas fontes – Cadastro dos Imóveis Rurais/Incra; Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)/IBGE (1997 e 2001); Censo Agropecuário/IBGE (1995/96); Censo Demográfico/IBGE (2000); Sistema Nacional de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA/Incra) – podia-se dimensionar diferentes universos de trabalhadores rurais demandantes por terras. Este universo potencial era composto pelos trabalhadores rurais sem terra e pelos proprietários agrícolas e outros agricultores com área insuficiente para a sustentabilidade econômica, social e ambiental da exploração agrícola.

O total de trabalhadores rurais sem terra poderia ser identificado também pelo conjunto formado pelas famílias rurais de trabalhadores agrícolas pluriativos e desocupados, bem como as famílias agrícolas e pluriativas residentes em áreas urbanas, que em 1997 correspondia a um montante de 3,1 milhões famílias. Essa estimativa circunscrevia-se aos trabalhadores rurais sem acesso à terra, não incorporava os pequenos produtores agrícolas – proprietários, parceiros ou arrendatários.

Nesta abordagem, família agrícola seria aquela em que a totalidade de seus membros tinha a atividade agrícola como ocupação principal e família pluriativa é aquela onde ocorria a combinação entre atividades agrícolas e não agrícolas entre os componentes do mesmo domicílio.

2 – Implementação e Organização Territorial

Repatrição de responsabilidades (diferentes níveis)

A Reforma Agrária foi assumida como Programa de Governo, exigindo para a consecução de seus objetivos uma forte integração interinstitucional dos diversos ministérios e órgãos federais, a garantia dos recursos orçamentários e financeiros, a combinação das políticas de segurança alimentar e nutricional, de combate à pobreza rural, de consolidação da agricultura familiar, acrescidas daquelas voltadas para compor uma rede de proteção social e de acesso a direitos, entre as quais, política de habitação, educação, saúde, cultura, infra-estrutura (estradas, energia, pontes, água, saneamento, comunicação) e segurança pública.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário, desta forma, precisará contar com o apoio de diferentes órgãos e instituições como Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Meio Ambiente; Saúde; Educação; Cultura; Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea; BNDES; Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, BASA, BRB, BNB; APEX; fundos constitucionais de desenvolvimento; CONAB; EMBRAPA e diversos centros autônomos de tecnologias apropriadas; conselhos de desenvolvimento rural sustentável; universidades entre outras entidades da sociedade civil.

Um programa desta envergadura exigia também um forte envolvimento dos governos estaduais e municipais, por meio de uma atuação complementar e integrada, expressando uma efetiva co-responsabilidade com a Reforma Agrária e o desenvolvimento rural.

Mas o sucesso do PNRA dependia, ainda, da ativa participação dos movimentos e entidades da sociedade civil, ampliando o reconhecimento e a legitimidade social da Reforma Agrária.

A partir de seu lançamento em novembro de 2003, o Plano se desdobrou em planos regionais e estaduais, de tal forma que a estratégia de desenvolvimento rural nele contida pudesse,

no diálogo democrático e criativo, com as diversas instituições, entidades e movimentos desdobrar-se em ações territoriais que integrassem e potencializassem as iniciativas dos órgãos das diferentes esferas de governo.

Regras de mobilização dos recursos (origem)

Segundo a Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993 que dispunha sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária previstos no capítulo III da CF, as ações de reforma agrária devem ser compatíveis com as ações de política agrícola, e constantes no Plano Plurianual. O orçamento da União deve fixar, anualmente, o volume de títulos da dívida agrária e dos recursos destinados, no exercício, ao atendimento do Programa de Reforma Agrária. Os recursos destinados à execução do Plano Nacional de Reforma Agrária devem constar do orçamento do ministério responsável por sua implementação e do órgão executor da política de colonização e reforma agrária, salvo aqueles que, por sua natureza, exijam instituições especializadas para a sua aplicação.

São isentas de impostos federais, estaduais e municipais, inclusive do Distrito Federal, as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária, bem como a transferência ao beneficiário do programa.

Outro instrumento importante no financiamento da reforma agrária é o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra, criado pela Lei Complementar nº 93 de 4 de fevereiro de 1998, com a finalidade de financiar programas de reordenação fundiária e de assentamento rural.

O Fundo é constituído de:

I - parcela dos valores originários de contas de depósito, sob qualquer título, cujos cadastros não foram objeto de atualização, na forma das Resoluções do Conselho Monetário Nacional nºs. 2.025, de 24 de novembro de 1993, e 2.078, de 15 de junho de 1994;

II - parcela dos recursos destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES - conforme dispõe o art. 239, § 1º, da Constituição Federal, nas condições fixadas pelo Poder Executivo;

III - Título da Dívida Agrária - TDA;

IV - dotações consignadas no Orçamento Geral da União e em créditos adicionais;

V - dotações consignadas nos Orçamentos Gerais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VI - recursos oriundos da amortização de financiamentos;

VII - doações realizadas por entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas;

VIII - recursos decorrentes de acordos, ajustes, contratos e convênios, celebrados com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal;

IX - empréstimos de instituições financeiras nacionais e internacionais;

X - recursos diversos.

A receita que constitui o Fundo de Terras e da Reforma Agrária será usada na compra de terras e na implantação de infra-estrutura em assentamento rural promovido pelo Governo Federal na forma desta Lei Complementar, por entidades públicas estaduais e municipais e por cooperativas e associações de assentados.

O Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra – é administrado de forma a permitir a participação descentralizada de Estados e Municípios, na elaboração e execução de projetos, garantindo a participação da comunidade no processo de distribuição de terra e implantação de projetos. A gestão financeira do Fundo cabe aos bancos oficiais, de acordo com as normas elaboradas pelo órgão competente.

Instrumentos (formas de atingir os objetivos da política pública)

O PNRA previa variados instrumentos que deveriam ser utilizados de forma integrada e complementar, de acordo com as características de cada região e dos diversos públicos. Eram instrumentos de redistribuição de terras, regularização de posses e reordenamento agrário; de fornecimento dos meios indispensáveis à exploração racional da terra aos beneficiários da reforma e aos agricultores familiares; de dinamização da economia e da vida social e cultural dos

territórios. Ainda que a concentração da estrutura fundiária brasileira fosse comum a todos os estados, as possibilidades de obtenção de terras e a situação dos potenciais beneficiários eram diferenciadas, o que justificaria a utilização e a combinação dos vários instrumentos de democratização do acesso à terra, superação das restrições que o acesso precário impunha à integração produtiva e a promoção de um novo padrão de desenvolvimento territorial.

A desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária dos latifúndios improdutivos era um instrumento central que deveria ser combinado com outros instrumentos disponíveis, como era caso da arrecadação de terras públicas e devolutas, da aquisição por meio do Decreto 433/1992, da regularização fundiária e do crédito fundiário.

O compromisso do governo federal envolvia, também, a realização de ações dirigidas à promoção da igualdade de gênero, ao reconhecimento dos territórios das comunidades rurais tradicionais e ao fomento de projetos de etnodesenvolvimento que reconhecessem e valorizassem os seus saberes e suas tradições.

O II PNRA expressava uma preocupação explícita com a articulação de políticas públicas como um meio para o alcance de um modelo de desenvolvimento sustentável e solidário no meio rural. Como exemplo: O Plano Safra da Agricultura Familiar e da Reforma Agrária era visto como um dos principais instrumentos para garantir recursos para o custeio, seguro e a comercialização da produção. O Programa de Aquisição de Alimentos apresentava uma perspectiva de ampliação, por contribuir com a garantia de comercialização da produção, e, portanto, da renda dos assentados. O PRONAF, e programas específicos do BNDES e de outros órgãos e instituições federais deveriam ser as principais linhas de fomento público à consolidação dos projetos produtivos dos assentamentos, sem prejuízo de programas específicos de capacitação e da garantia da assistência técnica e extensão rural.

O Programa de Crédito Fundiário integrava o Plano Nacional de Reforma Agrária como um instrumento complementar à desapropriação, na medida em que constituía um mecanismo de acesso à terra por meio do financiamento da aquisição de imóvel rural e de investimentos básicos e comunitários em projetos apresentados pelos beneficiários voltados a produzir o aumento da renda e da produção de alimentos, melhoria das suas condições de vida e dinamização das economias locais. Subdividia-se em três linhas que beneficiavam os trabalhadores rurais mais pobres, em especial do Semi-Árido nordestino (Combate à Pobreza Rural), os jovens de 18 a 24 anos (Nossa Primeira Terra) e os agricultores familiares com terra insuficiente (Consolidação da Agricultura Familiar), públicos prioritários das políticas de combate à fome e de inclusão social do Governo Federal.

Tendo em vista a importância de um recadastramento de todos os imóveis rurais e da revisão das normas que regiam o processo de registro das propriedades, diagnosticado como um dos principais desafios do novo governo, o Plano Nacional de Reforma Agrária tinha como uma de suas prioridades a constituição do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR de uso múltiplo com a utilização de imagens de satélite e do georeferenciamento de todos os imóveis rurais. Por meio de uma integração do INCRA com os órgãos estaduais foi executado um amplo processo de regularização fundiária visando regularizar as pequenas posses de boa fé e a arrecadação e incorporação de terras devolutas ao patrimônio público, seguida de sua destinação para o assentamento de trabalhadores rurais, e também foram promovidas ações anulatórias sobre ocupações de terras com registros irregulares.

Ações voltadas para o reconhecimento e valorização das culturas locais e identidades também estavam presentes no II PNRA, ao contrário do I PNRA. No que concerne aos povos remanescentes de quilombos o Plano reconhecia que este setor apresentava demandas distintas, relacionadas com suas raízes culturais e religiosas específicas. Uma política de regularização fundiária específica foi desenhada de forma a garantir o direito de uso e posse, bem como o acesso aos instrumentos de política pública que favorecessem a permanência dos quilombolas na terra, sob coordenação do Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia, do MDA, em conjunto com o INCRA.

As comunidades a serem tituladas seriam identificadas, mapeadas e sua situação dominial deveria ser apurada, prevendo-se, quando fosse o caso, a remoção dos ocupantes não-quilombolas. Os critérios para seleção das áreas tituladas considerariam: a ocorrência de conflitos; áreas passíveis de titulação imediata, segundo parecer da Fundação Cultural Palmares; inserção no

Programa Fome Zero; localização nos territórios definidos pelo MDA e em terras devolutas. Além das ações voltadas para a regularização fundiária, o II PNRA previa também ações de promoção do etnodesenvolvimento e de garantia da segurança alimentar e nutricional das comunidades quilombolas.

Os povos indígenas também estavam contemplados no plano como passíveis de um tratamento diferenciado. A atuação do MDA se daria de forma conjunta com a FUNAI, integrando procedimentos administrativos comuns e complementares no processo de demarcação das terras indígenas, a fim de prever as ações de reassentamento dos ocupantes não índios. Exigia a integração com outras políticas públicas, garantindo a participação local e o controle social das ações por parte dos povos indígenas e dos posseiros, inclusive na definição de metas e procedimentos a serem adotados. O Plano previa a atualização das informações sobre a demanda de reassentamento, a criação de um sistema de gestão específica, a adequação das normas do MDA/INCRA e a capacitação de funcionários e gestores. As ações de desintração teria como prioridade as terras indígenas onde havia a ocorrência de conflitos, aquelas que já teriam recebido ações indenizatórias de benfeitorias de boa fé por parte da FUNAI e que se enquadravam nos critérios de seleção do público potencial para reassentamento. Além da desintração, o II PNRA previa o apoio ao etnodesenvolvimento dos povos indígenas, por meio de políticas de autosustentação das comunidades que contemplavam a proteção e recuperação ambiental das terras, o apoio às economias indígenas e a certificação dos produtos. Isso envolvia o fomento de atividades produtivas (crédito, assistência técnica e extensão rural), o apoio às ações de segurança alimentar e nutricional, de valorização de sua cultura e práticas tradicionais.

O Plano previa também um modelo diferenciado para reservas extrativistas e áreas de assentamento florestal. Além das Reservas Extrativistas, o reconhecimento das especificidades dos biomas e a necessidade de não se repetir políticas fundiárias mal sucedidas na região amazônica levaram o governo federal a propor a criação de um novo modelo de assentamento nessa região. O assentamento florestal destinado às populações tradicionais baseava-se num compromisso com a sustentabilidade ambiental e com a viabilidade econômica, que corresponderia à implementação de atividades sustentáveis de exploração dos recursos florestais. O objetivo era identificar alternativas para o uso dos recursos naturais nos assentamentos, principalmente nos biomas da Amazônia, do Cerrado e da Caatinga.

O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea) que tinha a missão de ampliar os níveis de escolarização formal dos trabalhadores rurais assentados, fortalecendo as escolas rurais, capacitando professores e incentivando os agricultores a estudarem.

E, por fim, o II PNRA reconhecia e implementava instrumentos de promoção da igualdade nas relações de gênero. O II PNRA tratava as mulheres não só como pessoas beneficiárias no interior dos núcleos familiares, mas também como agentes políticos na construção da Reforma Agrária e da consolidação da agricultura familiar. Portanto, além de políticas específicas, o Plano previa a aplicação do princípio da igualdade entre homens e mulheres em todos os procedimentos da Reforma Agrária. Em relação ao acesso à terra, o Plano previa a aplicação no conjunto das ações do princípio expresso na norma do Incra (Portaria nº 979 de 30 de setembro de 2003) que tornou obrigatória a titulação conjunta de homens e mulheres. Na realização de cadastramento e de contratos e titulações (definitivas ou de concessão de uso) constaria, obrigatoriamente, os nomes da mulher e do homem, independentemente da condição civil. Atividades de capacitação de funcionários e gestores, revisão de procedimentos, entre outras iniciativas, deveriam ser priorizadas. Nos casos de separação conjugal o Incra incidiria sobre o direito de permanecer na parcela, dando prioridade para as mulheres. Existiam ainda ações específicas para populações atingidas por barragens e grandes obras de infra-estrutura e ribeirinhos.

3 – Fiscalização

O controle social das políticas (mecanismos, instrumentos e dinâmicas)

Coerente com o compromisso do Governo Federal que o governo assumia de transparência na ação pública, o II PNRA previa a divulgação regular de informações sobre as ações que compusessem o processo de Reforma Agrária. Isto foi iniciado pela divulgação mensal do Relatório da Ouvidoria Agrária e seguia com a divulgação do andamento dos processos de

obtenção de terras e de dados sobre os assentamentos.

Espaços de exercício do controle social, despesas e ritmo

O Condraf, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável e a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário.

4 – Modificação e Adaptação

Mudanças feitas

Assim que o I PNRA foi lançado, ele sofreu modificações por conta da pressão do patronato rural altamente influenciador no governo federal. Esses setores encontravam-se organizados nesse momento na Frente Ampla (envolvendo a Organização das Cooperativas Brasileiras –OCB, Sociedade Rural Brasileira –SRB e a Confederação Nacional da Agricultura – CNA). Algum tempo depois seria criada a União Democrática Ruralista (UDR) com uma prática e um discurso mais ofensivo contra a possibilidade de implementação da reforma agrária e uma defesa da violência rural em prol da propriedade privada.

Durante o Governo Collor (1990-1992) observou-se um desmonte do aparato público. Neste período a realização de assentamentos e a arrecadação de terras limitaram-se a finalizar o que havia sido iniciado no governo anterior.

No Governo seguinte, de Itamar Franco (1993-1994) o tema voltou a tomar maior espaço na agenda do setor público, especialmente quando associado à questão da fome e insegurança alimentar.

Nos governos Fernando Henrique (1995-2002) a questão foi forçosamente incorporada a agenda governamental ao mesmo tempo em que se assistia a uma retomada da luta por terra no país. O aumento dos conflitos no país e o maior destaque dado para a questão agrária resultaram não apenas no aumento considerável do número de assentamentos realizados, mas na criação em 1996 do Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária (MEPF) que mais tarde foi transformado no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Em 2003 iniciou-se o primeiro governo Lula, tendo como um de seus objetivos a realização de assentamentos e elevação da qualidade dos projetos de reforma agrária. Em novembro de 2003 foi lançado o II PNRA.

O II PNRA representou um significativo avanço em termos de dotação de recursos para gastos com a função orçamentária do setor agrário, no reconhecimento de populações nativas e comunidades tradicionais e de questões de gênero. Neste segundo plano, a obrigatoriedade de emissão do título da propriedade em nome do casal foi uma mudança importante e um avanço significativo na ampliação dos direitos da mulher no meio rural. Outra mudança importante foi a proposta de acabar com a idéia de um modelo único de assentamento para todo o país, associada no II PNRA com a dimensão territorial do projeto de desenvolvimento na reforma agrária.

No texto do II PNRA destacava-se a necessidade de realização de alterações no marco jurídico e institucional da legislação referente à reforma agrária com o objetivo de acelerar o processo. Segundo o documento, em primeiro lugar exigia-se a realização de modificações nas normas jurídicas e administrativas que regiam o processo de obtenção de terras, implantação e desenvolvimento dos assentamentos e as ações dirigidas aos diversos segmentos que compunham o público alvo, como é o caso das comunidades quilombolas, os extrativistas, entre outros.

Mostrava-se necessária também a recuperação e o fortalecimento institucional do INCRA, o principal órgão executor do PNRA, envolvendo ações de valorização, reestruturação e revisão de normas. Uma nova estrutura organizacional para o INCRA era necessária, de forma a permitir a recomposição gradual de sua força de trabalho por meio de concurso público; a instituição de um Plano de Carreira; a sua modernização tecnológica; e, um amplo plano de capacitação visando qualificar e motivar seus funcionários.

Segundo o II PNRA a realização da Reforma Agrária, estaria sujeita a um conjunto de normas que disciplinam a atuação do órgão executor e da Justiça -leis complementares, leis comuns, decretos e instruções normativas- que se apresentavam defasados e conteriam disposições que entorpeceriam e encareceriam indevidamente os procedimentos da obtenção de terras para

distribuição a famílias necessitadas. Tais normas, acabariam por impedir ou atrasar as vistoriais e a avaliação dos imóveis, elevariam as indenizações aos desapropriados e dificultariam a propositura de ações discriminatórias e a conseqüente arrecadação das terras devolutas de forma a dar segurança jurídica a proprietários e posseiros.

O II PNRA reafirmava em seu texto a necessidade de que se realizassem avanços na ordem constitucional estabelecida pela Constituição Federal em 1988, no que diz respeito à proteção ao direito de propriedade e ao próprio contorno jurídico do Programa de Reforma Agrária abrigado pelo capítulo III, Título VII, da CF.

Entretanto, visto a gravidade e a urgência do assunto o PNRA optou por priorizar a realização de modificações infraconstitucionais e de normas que pudessem o processo de obtenção de terras, de implantação de assentamentos e o cumprimento constitucional da função social da propriedade.

Medidas propostas

1. Revisão do conceito de propriedade reformável com a inserção de coeficientes de aproveitamento ambiental e trabalhista que também seriam itens do cumprimento da função social da terra previsto pela Constituição Federal.

2. Atualização dos índices de definição de improdutividade de terras passíveis de desapropriação para fim de Reforma Agrária

3. Revisão das normas internas do MDA/INCRA visando a agilizar o processo de obtenção de terras, disciplinar a implantação dos assentamentos e as ações de promoção da igualdade de gênero, de desintração de não índios e a titulação das áreas de remanescentes de quilombolas.

4. Estabelecer competência concorrente da União com os Estados e Municípios na propositura de ações discriminatórias.

5. Estabelecer caráter preferencial das ações discriminatórias em andamento, referentes a domínio ou posse de imóveis situados na área discriminada.

6. Aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 438/2001, que previa a expropriação para fim de Reforma Agrária das propriedades em que foi comprovada a utilização de trabalho escravo.

7. Alterações na Lei Complementar 76/93 que dificultavam o processo de desapropriação ou repercutiam no aumento dos custos finais da indenização

8. Implementação de ações necessárias para que o Estado expropriasse as propriedades com plantação de psicotrópicos e as destine para a Reforma Agrária.

9. Notificação prévia de ingresso no imóvel particular para efeitos de vistoria por via documental.

Legislação relacionada à Reforma Agrária:

1985

Decreto nº 91.214: Criação do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Mirad).

Decreto nº 91.766: Aprovação do I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). 1987

Decreto nº 95.074 (21/10/87): Altera a estrutura organizacional do Mirad.

1988

Constituição Federal.

Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira.

Capítulo III – Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária (artigos 184 a 191).

1989

Medida Provisória nº 29 (15/01/89): Extinção do Mirad.

1993

Lei nº 8.629: Regulamentação do Título VII, Capítulo III, da Constituição Federal (Reforma Agrária).

Lei Complementar nº 76: Dispõe sobre o procedimento do contraditório especial de rito sumário para o processo de desapropriação de imóvel rural.

1996

Decreto nº 1.946: Criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

1998

Lei Complementar nº 93: Instituição do Fundo de Terras e da Reforma Agrária (Banco da Terra).

Lei nº 9.651: Instituição da Gratificação de Desempenho de Atividade Fundiária (GAF).

1999

Medida Provisória nº 1.911-8: Transfere para o Gabinete do MEPP as atribuições relacionadas ao Pronaf.

Medida Provisória nº 1.911-12: Cria o Ministério de Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário, posteriormente Ministério do Desenvolvimento Agrário (MP nº 1.911-14).

2000

Decreto nº 3.338 (14/01/2000): Cria o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em substituição ao Ministério de Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário.

2002

Lei nº 10.480: Cria a Procuradoria Geral Federal, e institui a Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra (mantendo-se as mesmas competências e atribuições).

2003

Criação e implantação do II Plano Nacional de Reforma Agrária

Atualmente, a continuidade da execução da reforma agrária está sob o comando do INCRA, que continua a gerenciar e implementar os programas antes incluídos no II PNRA. São eles:

1- Crédito Instalação

A concessão de Crédito Instalação permite o suporte inicial aos assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária nos Projetos de Assentamento criados ou reconhecidos pelo Instituto Nacional de colonização e Reforma Agrária (Incra).

O benefício deve garantir a segurança alimentar das famílias assentadas, pela compra de alimentos e aquisição de insumos agrícolas; a construção e recuperação de moradias; a segurança hídrica aos projetos localizados no semi-árido brasileiro, com a construção de pequenos sistemas de captação, armazenamento e distribuição de água; e a aplicação em bens de produção (sementes, mudas, matrizes animais, etc) para a geração de renda.

2 - ATEs

Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (Ates) é um novo paradigma de atividade implantado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e tem como premissa aliar o saber tradicional dos assentados aos conhecimentos científicos dos técnicos. Com essa união de experiências, espera-se que os assentamentos tornem-se unidades de produção estruturadas, competitivas e integradas à dinâmica do desenvolvimento municipal e regional, de forma socialmente justa e ambientalmente sustentável.

Os serviços de Ates são um conjunto de técnicas e métodos constitutivos de um processo educativo, de natureza solidária, permanente, pública e gratuita, com ênfase nos enfoques da agroecologia, cooperação e economia popular e solidária. Coordenados pelo Incra, têm como parceiros instituições públicas, privadas, entidades de representação dos trabalhadores e trabalhadoras rurais, bem como as organizações não-governamentais ligadas à reforma agrária.

Em atividade desde 2004, o programa atua com equipes de técnicos em ciências agrárias, sociais, ambientais e econômicas. Os grupos trabalham nos assentamentos executando atividades

como: elaboração de planos de desenvolvimento ou recuperação de projetos de assentamento, extensão rural, capacitação continuada, visando à formação de competências e à mudança de atitudes e procedimentos dos atores sociais, que potencializem os objetivos de melhoria da qualidade de vida e promoção do desenvolvimento rural sustentável, adotando metodologias participativas.

3 - Infraestrutura

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), através das ações “Projetos de assentamento em implantação” e “Recuperação, qualificação e emancipação de projetos de assentamento”, concede a infra-estrutura básica rural necessária em seus assentamentos. As prioridades são a construção e/ou complementação de estradas vicinais, implantação de sistemas de abastecimento de água e construção de redes de eletrificação rural. Com isso, o Incra busca estender de forma mais abrangente possível os benefícios sociais ao meio rural.

Essas ações são fundamentais para a permanência dos assentados no campo e são executadas de forma direta, através de licitações públicas ou por meio de convênios ou acordos de co-participação celebrados com outras instituições governamentais das esferas federal (Ministério de Minas e Energia, através do Programa Luz para Todos, Ministério da Defesa/Batalhão de Engenharia, FNDE, Funasa), estadual ou municipal.

4 - PAC

O Programa de Consolidação e Emancipação (Auto-Suficiência) de Assentamentos Resultantes da Reforma Agrária (PAC) é fruto de um acordo firmado entre o governo brasileiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e executado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

O PAC busca consolidar e desenvolver os assentamentos para que sejam independentes e integrados ao segmento da agricultura familiar. O programa acelera o processo de emancipação dos projetos de reforma agrária através da elaboração de Planos de Consolidação de Assentamento (PCAs), que proporcionam investimentos em infra-estrutura sócio-econômica, assessoria técnica e treinamento, promovendo a sustentabilidade econômica, social e ambiental, bem como sua estabilidade social e a conquista da cidadania. Com isso, o Incra espera criar um modelo de consolidação dos assentamentos descentralizado, ágil, organizado e eficiente, devidamente testado e aprovado.

5 - PACTO

Programa de Apoio Científico e Tecnológico aos Projetos de Assentamento da Reforma Agrária (Pacto) é uma parceria entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que atua como suporte às iniciativas dos projetos de assentamentos. O objetivo é oferecer alternativas econômicas sustentáveis, de modo a evitar o êxodo para as cidades. Sua atuação consiste em repassar a agricultores familiares e assentados da reforma agrária conhecimentos de ciência e tecnologia sobre temas diversos, como, saúde, educação e produção.

6 - Terra Sol

O programa Terra Sol, lançado em 2004 pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), busca criar meios para o desenvolvimento sustentável e a qualificação da reforma agrária no Brasil ao apoiar organizações de agricultores assentados. Dentre suas metas estão o aumento da renda das famílias e a valorização das especificidades regionais, respeitando as experiências, potencialidades e a diversidade socioeconômica e cultural de cada localidade.

7 - PRONERA

Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), tem a missão de ampliar os níveis de escolarização formal dos trabalhadores rurais assentados. Atua como instrumento de democratização do conhecimento no campo, ao propor e apoiar projetos de educação que utilizam metodologias voltadas para o

desenvolvimento das áreas de reforma agrária.

Os jovens e adultos de assentamentos participam de cursos de educação básica (alfabetização, ensino fundamental e médio), técnicos profissionalizantes de nível médio e diferentes cursos superiores e de especialização. O Pronera capacita educadores, para atuar nas escolas dos assentamentos, e coordenadores locais, que agem como multiplicadores e organizadores de atividades educativas comunitárias.

8 - Documentação da Trabalhadora Rural

O Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural, criado em 2004, é uma ação fundamental para o desenvolvimento de estratégias de inclusão das trabalhadoras rurais. Por meio dele são emitidos gratuitamente: registro de nascimento, Cadastro de Pessoa Física (CPF), documento de identidade, carteira de trabalho, registro junto ao INSS e carteira de pescador. As beneficiárias também recebem orientações sobre direitos e políticas públicas e podem abrir contas bancárias.

A documentação civil é condição para o acesso ao Programa Nacional de Reforma Agrária, ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), além do conjunto de políticas públicas desenvolvidas pelo Governo Federal, como é o caso do Bolsa Família e dos benefícios previdenciários (aposentadoria rural e auxílio maternidade). Para tirar os documentos, basta comparecer a uma das sedes do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e procurar a Sala da Cidadania, ou participar dos mutirões de documentação que percorrem o Brasil.

5 – Avaliação

Grau de realização com respeito aos objetivos

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) contabilizam nos últimos quatro anos o assentamento de 381.419 famílias, em 2.343 projetos de assentamento, totalizando 31,6 milhões de hectares.

A média anual de famílias assentadas nos últimos quatro anos foi de 95.355. Somente em 2006, foram criados 717 projetos de assentamento, em 9.402.089 hectares, para o assentamento de 136.358 famílias. O incremento nos recursos destinados à obtenção de terras teria sido nestes quatro anos, de R\$ 409 milhões em 2003 para R\$ 1,37 bilhão em 2006. No total, em quatro anos, teriam sido aplicados R\$ 4,1 bilhões na obtenção de terras.

Famílias Assentadas

O	AN	FAMÍLIAS ASSENTADAS	MÉDIA ANUAL	
5	199	42.912	67.588	Assentam entos por gestão 287.994
6	199	62.044		
7	199	81.944		
8	199	101.094		
9	199	85.226		Assentamentos por gestão 252.710
0	200	60.521		
1	200	63.477		
	200	43.486		

2				
	200	36.301	95.355	Assentamentos
3				por
	200	81.254		gestão
4				381.419
	200	127.506		
5				
	200	136.358		
6				

Projetos de Assentamento

O	A N	Implantação de Projetos			
		Número de	(Área/h		
		Projetos	a)		
	199	387	2.544.6	Hectares	por
5			88	gestão	
	199	466	2.451.4	11.254.096	
6			05		
	199	701	3.455.9		
7			17		
	199	753	2.802.0		
8			86		
	199	670	2.109.4	Hectares	por
9			18	gestão	
	200	417	2.158.7	8.607.321	
0			02		
	200	477	1.837.8		
1			83		
	200	384	2.501.3		
2			18		
	200	320	4.573.1	Hectares	por
3			73	gestão	
	200	426	3.511.4	31.679.790	
4			34		
	200	880	14.193.		
5			094		
	200	717	9.402.0		
6			89		

Resultados esperados e obtidos (sociedade civil)

O II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA) terminou em 2007 e ainda não foi apresentado um outro plano para dar continuidade à reforma agrária no país. O MDA/Incrá divulga que assentou que assentou, nos 5 anos do II PNRA, um total de 448.954 famílias. Segundo especialistas ligados aos movimentos sociais, como Ariovaldo Umbelino, os dados divulgados pelo governo Lula sobre a reforma agrária, referem-se à Relação de Beneficiários emitidas, as RBs. Estas titulações não se referem apenas aos assentamentos novos, mas são emitidas também para os assentamentos relativos à regularização fundiária (Resex, PAE, etc) e para regularizar a situações das famílias dos assentamentos antigos reconhecidos pelo Incra para que tenham acesso às políticas públicas ou no caso de herança. Elas, portanto, sobrevalorizariam os dados e os resultados do II PNRA.

Numa tentativa de fazer um balanço do II PNRA, Ariovaldo desagrega as estatísticas utilizadas pelo MDA/INCRA. Feita esta desagregação, entre 2003 e 2007 o governo Lula assentou

apenas 163 mil famílias referentes à meta um - novos assentamentos. Portanto, teria cumprido somente 30% da meta de 550 mil famílias que ele tinha prometido assentar no II PNRA. Não teria cumprido também a meta dois que referia à regularização fundiária de 500 mil posses, pois regularizou apenas a situação de 113 mil famílias, atingindo apenas 23% da meta.

Quando se observam os dados relativos as 163 mil famílias de fato assentadas pela reforma agrária, verifica-se que em termos regionais a distribuição do percentual de cumprimento de metas, teria sido o seguinte: região Norte cumpriu 19%, Nordeste 43%, Centro-Oeste 31%, Sudeste 20%, e, Sul 19%. Há estados que inclusive, teriam atingido índices baixíssimos como, por exemplo, o Rio Grande do Sul que atingiu apenas 15% das metas, Rio de Janeiro 16%, Sergipe 18%, Santa Catarina 19%, Minas Gerais 20%, Paraná 21%, Espírito Santo e São Paulo 22%, Mato Grosso 23%, e etc. (resultados divulgados pelo MST).

Outras pesquisas contudo (MEDEIROS et alli., 2002; LEITE, 2003) levantam importantes impactos positivos dos assentamentos rurais no Brasil com relação ao desenvolvimento local ou regional. Estes estudos demonstram que entre outros aspectos, o processo de reforma agrária é responsável por transformações de ordem econômica, política e social.

- i) Os assentamentos implicaram em alguma redistribuição fundiária que representa um aumento das possibilidades de acesso à terra e a tudo o que ela implica em termos de inserção nas atividades produtivas.
 - ii) Os projetos de assentamentos e acampamentos possibilitaram a dinamização da vida econômica de vários municípios onde se inserem tendo como base um processo produtivo mais diversificado e possibilitando em alguns casos uma reconversão produtiva, com a reorganização dos sistemas de uso dos solos da produção familiar. Para além da relevância do número de novos produtores que entram como tal no mercado, introduzindo maior oferta de produtos, em especial alimentares, os assentados aumentaram sua capacidade de consumo, comprando não só gêneros alimentícios nas feiras, no comércio local e até mesmo de cidades vizinhas, como também insumos e implementos agrícolas, eletrodomésticos e bens de consumo em geral.
 - iii) A comercialização dos assentamentos possibilita a redinamização de canais de comercialização como as feiras. Em muitos casos nota-se a realização de inovações como a criação de agroindustriais.
 - iv) a presença dos assentamentos enquanto unidades territoriais e administrativas cria novas referências para as políticas públicas e provoca alterações das áreas rurais em que são implantados. Eles aumentam as demandas e pressão por infra-estruturas e ampliam o acesso às políticas públicas.
 - v) em boa parte dos casos a criação dos assentamentos possibilitou para aqueles agricultores assentados uma ampliação considerável na qualidade de vida.
 - vi) Alguns estudos possibilitam perceber que os assentamentos são importantes na geração de empregos, seja para os membros da família assentada, seja para pessoas de fora do assentamento.
-

11. Educação do Campo

Data de início: 2002/2003

Estado atual:

1 - Definição (agenda setting, processo de negociação)

Contexto

A temática da educação do campo surge da ação dos movimentos sociais organizados na construção de políticas públicas educacionais para os assentamentos de reforma agrária. O termo ganhou força após o I Encontro Nacional de Educadores da Reforma Agrária (I ENERA) realizado em 1997 e promovido pelo MST, UNB, UNESCO, UNICE e CNBB. Em torno desse encontro se desenrolou o movimento por uma Educação Básica do Campo envolvendo grupos organizados, pesquisadores e alguns governos do país, numa articulação que contribuiu para o melhoramento do ensino das séries iniciais do ensino fundamental.

Ainda em 2002 são lançadas as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo (Resolução CNE/CEB n.º 1, de 3 de abril de 2002). No ano de 2003, o governo aproxima-se das discussões sobre a educação do campo, entendida como uma ação estratégica para a emancipação e cidadania de todos os sujeitos que vivem ou trabalham no meio rural.

Em 2003, a Portaria n.º 1374 de 03/06/03 institui o Grupo Permanente de Trabalho GTP Educação do Campo, com o objetivo de articular as ações do Ministério da Educação pertinentes à Educação do Campo, bem como divulgar e debater a implementação das Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo junto às instituições que integram os sistemas municipal e estadual de ensino.

Em 2004 realizou-se a II Conferência Nacional de Educação do Campo. Neste momento se ampliam os grupos organizados, as universidades e as representações governamentais. Neste mesmo ano é criada a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, envolvendo quatro departamentos principais: Educação de Jovens e Adultos; Desenvolvimento e Articulação Institucional; Avaliação e Informações Institucionais; e Educação para a Diversidade e Cidadania. Dentro do Departamento para a Diversidade e a Cidadania há institucionalizado, dentre mais cinco coordenações, a coordenação de Educação do Campo.

Esse Grupo formado por uma ampla composição institucional no âmbito do MEC e com a efetiva participação de representantes de outros órgãos de governo, de organizações e instituições da sociedade civil que atuam na área de educação do campo, especialmente aquelas representativas de trabalhadores rurais, assumiu uma agenda de trabalho para discutir e subsidiar a construção de uma política de Educação do Campo que respeitasse a diversidade cultural e as diferentes experiências de educação em desenvolvimento nas cinco regiões do país.

A partir de sua constituição, o GPT realizou vários encontros no decorrer do segundo semestre de 2003, quando procurou, a partir do diagnóstico “Perfil da Educação do Campo” levantar instrumentos para a construção de uma política pública de educação que atenda às demandas dos sujeitos do campo, compreendendo-a como instrumento imprescindível para o desenvolvimento sustentável das populações do campo. Existem três programas dentro da Educação do Campo: Programa de Apoio à Formação em Licenciatura em Educação do Campo – Procampo; Projovem Campo – Saberes da Terra; e Programa Escola Ativa.

Origem das demandas e grandes temas da política (local, instância etc.)

O programa é fruto de um longo processo histórico e político de construção e inserção da temática da educação do campo na agenda de políticas públicas. A entrada da temática da educação do campo é fruto de uma longa e tensa caminhada travada pelos movimentos sociais

e sindicais do campo, com destaque para o MST.

A educação rural passa a estar presente nas constituições federais muito recentemente:

- 1824 e 1891 – sequer mencionada
- 1934 - referencia a educação rural a partir do modelo latifundista
- 1937 e 1946 - mantem-se o modelo , mas evidencia-se mudança de poder das elites agrárias para as industriais – ensino agrícola sob o controle do Patronato
- 1967 (emenda 1979) reforça o sistema
- 1988 – educação como direito de todos.

A partir dos anos 1990 (Elementos para um Plano Nacional de Educação do Campo), a educação do campo torna-se um problema social e, portanto, num campo específico de política pública. Isso é fruto das pressões dos movimentos sociais e sindicais do campo.

Em 1997 se realiza o I Encontro Nacional de Educadoras e Educadores da Reforma Agrária (MST). Em 1998 é realizada I Conferência Nacional por uma Educação Básica do Campo, com o objetivo de mobilizar os povos do campo para a construção de políticas públicas de educação e contribuir com a reflexão político-pedagógica partindo de práticas existentes no meio rural. Depois ainda em 1998 é criado o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária –PRONERA/INCRA/MDA. Em 2002-03 é criado o Grupo Permanente de Trabalho Educação do Campo no MEC.

Atores sociais responsáveis pela elaboração (Fórum, órgão)

A partir dos anos 90, os movimentos sociais e sindicais do campo pressionam por políticas públicas voltadas para a educação do campo, com destaque para o MST. Adicionalmente, trata-se de um período em que o Ministério da Educação torna-se mais aberto à construção de uma política nacional de educação do campo, por meio de um processo intenso e inovador de diálogo com as demais esferas da gestão do Estado e com os movimentos e organizações sociais do campo brasileiro.

Idéias – hipóteses que orientam o programa

A principal idéia por trás da educação do campo é a necessidade de se ampliar o acesso à educação, em particular nas áreas rurais, tida como um direito social e um dever do Estado. A urgência de elaboração de uma política de educação do campo voltada especificamente para o meio rural tornava-se mais acentuada na medida em que os indicadores educacionais demonstravam que no campo o acesso à educação nos seus diversos níveis eram mais precários.

Constatava-se a partir de dados quantitativos e qualitativos que os habitantes do meio rural encontravam-se em desvantagem em termos de capital físico (recursos financeiros) e capital sociocultural (escolaridade e frequência à escola) se comparados com as populações urbanas. No caso específico da área rural, observa-se também uma significativa inferioridade na escolaridade dos professores, bem como nas condições de trabalho que estes profissionais encontram. Além de apresentarem baixa qualificação e salários inferiores aos da zona urbana, estes profissionais enfrentavam, entre outras, as questões de sobrecarga de trabalho, alta rotatividade e dificuldades de acesso à escola, em função das condições das estradas e da falta de ajuda de custo para locomoção.

Desta forma, os índices de analfabetismo do Brasil, que já seriam elevados, mostrariam-se ainda mais preocupantes na área rural. A qualidade do sistema de ensino, a infra-estrutura das escolas e a qualificação dos professores, por outro lado, figurariam como questões importantes e diferenciadoras da educação das cidades e do campo.

Diante da precariedade do capital sociocultural, decorrente do desamparo histórico a

que a população do campo foi submetida, a qualidade do ensino nas escolas rurais sempre figurou com um dos principais desafios das políticas de educação.

Todas essas constatações contribuíram para a transformação da educação do campo num tema de interesse público e, portanto, passível de ser objeto específico de políticas públicas. A educação, isoladamente, ainda que não resolva todos os problemas do campo e da sociedade, constitui nos documentos da política de Educação do Campo um dos caminhos para a promoção da inclusão social e do desenvolvimento sustentável.

Os três pressupostos para uma Política de Educação do Campo:

1 - A educação como um direito dos povos do campo

No Brasil, o direito universal à educação está presente na Constituição de 1988, e mais recentemente a Lei de Diretrizes e Bases nº 9.394/96, que é o marco legal da afirmação da educação no campo como um direito humano e social. A Educação é um direito social e não uma questão de mercado, de forma que não pode permanecer seguindo a lógica da exclusão do direito à educação de qualidade a todos. A educação recria o campo porque por meio dela se renovam os valores, atitudes, conhecimentos e práticas de pertença à terra. Uma política de educação do campo precisa conceber que a cidade não é superior ao campo, e, a partir dessa compreensão, impõem-se novas relações baseadas na horizontalidade e solidariedade entre campo e cidade, seja nas formas de poder, de gestão das políticas, de produção econômica e de conhecimento.

2 - A existência de um movimento pedagógico e político do campo

A implementação de iniciativas como a Escola Ativa (Fundescola-SEIF/MEC), as Escolas Famílias Agrícolas e Casas Familiares Rurais (Unefab e Arcafar), assim como aquelas promovidas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), Contag e outras experiências tanto governamentais quanto da sociedade civil organizada, demonstram a existência de um acúmulo e uma diversidade de experiências que poderão auxiliar – e que não podem ser ignoradas na construção de uma política nacional de educação do campo- na discussão e estabelecimento de ações para a superação dos problemas relativos à educação do campo.

3 - A educação como estratégia do desenvolvimento territorial sustentável

A decisão do governo brasileiro em propor uma política nacional que apóie o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais foi resultado de um processo de acúmulos e de reivindicações de setores públicos e organizações da sociedade civil. Nesse processo a educação figura como um vetor estratégico para o desenvolvimento territorial sustentável.

Os Princípios da Educação do Campo:

I) O Princípio Pedagógico do papel da escola enquanto formadora de sujeitos articulada a um projeto de emancipação humana

II) O Princípio Pedagógico da valorização dos diferentes saberes no processo educativo

III) O Princípio Pedagógico dos espaços e tempos de formação dos sujeitos da Aprendizagem

IV) O Princípio Pedagógico do lugar da escola vinculado à realidade dos sujeitos

V) O Princípio Pedagógico da educação como estratégia para o desenvolvimento Sustentável

VI) O Princípio Pedagógico da autonomia e colaboração entre os sujeitos do campo e o sistema nacional de ensino

Desafios da Política:

A) Garantir a universalização da Educação Básica

B) Promover a formação e fomentar a remuneração/incentivos diferenciados às educadoras e educadores do campo.

C) Garantir a Qualidade da Educação do Campo

Definição dos objetivos (setorial/único ou diversificados)

Ainda que constitua uma política em parte setorial (educação) os objetivos gerais e as diretrizes da política mostram uma preocupação com objetivos diversificados, pautadas no desenvolvimento sustentável, gênero e outras questões.

Público-alvo Prioritário

Agricultores/as familiares, assalariados/as, assentados/as, ribeirinhos, caiçaras, extrativistas, pescadores, indígenas, remanescentes de quilombos, enfim, todos os povos do campo brasileiro.

2 – Implementação e Organização Territorial

Repartição de responsabilidades (diferentes níveis)

Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação Infantil e os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. A União, além de complementar os recursos dos outros níveis federativos, bem como garantir um mínimo de qualidade e o cumprimento dos direitos previstos na CF, atuará no nível superior.

Regras de mobilização dos recursos (origem)

Emenda Constitucional nº 14 de 12 de setembro de 1996

Esta emenda reafirma os direitos que encontravam-se assegurados na legislação e dispõe de novas regras para a distribuição dos recursos da educação. Fica estabelecido pelo seu artigo primeiro a aplicação de um percentual mínimo em educação das receitas resultantes de impostos estaduais.

No artigo segundo, é dada nova redação aos incisos I e II do art. 208 da Constituição Federal, tornando o ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurando, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria e institui a progressiva universalização do ensino médio gratuito.

O terceiro artigo determina que a União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Os Estados e os Municípios, por sua vez, ficam obrigados a definir formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

O artigo quarto estipula que o ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário educação, recolhida pelas empresas.

A distribuição de responsabilidades e recursos entre os estados e seus municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, de natureza contábil. Este Fundo será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos estipulados pela legislação e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental. A União complementar os recursos dos Fundos sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Constituição - Art. 212 e 60 das Disposições Transitórias

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante dos

impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público

LDB, ARTIGOS 68, 69, 70, 71

Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:

- i – receita de impostos próprios da união, dos estados, do distrito federal e dos municípios;
- ii – receita de transferências constitucionais e outras transferências;
- iii – receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;
- iv – receita de incentivos fiscais;
- v- outros recursos previstos em lei

FUNDEF

- Cumprir o art. 2º, § 2º do Fundef que determina a diferenciação do custo-aluno considerando:
 - o regime de colaboração e a variação densidade demográfica e relação professor/aluno
 - especificidades do campo: exigências de materiais didáticos, equipamentos, laboratórios e condições de deslocamento dos alunos e professores apenas quando o atendimento escolar não puder ser assegurado diretamente nas comunidades rurais
- Art. 2º - da Lei 9424/96 – Fundef

Os recursos do fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização do magistério.

A distribuição dos recursos deverá considerar a diferença do custo aluno, segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento, adotando-se a metodologia do cálculo e as correspondentes ponderações, de acordo com os seguintes componentes:

- i – 1ª a 4ª séries;
- ii – 5ª a 8ª séries
- iii – ensino especial
- iv – escolas rurais

Instrumentos (formas de atingir os objetivos da política pública)

Procampo:

Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (Procampo) apoia a implementação de cursos regulares de licenciatura em educação do campo nas instituições públicas de ensino superior de todo o país, voltados especificamente para a formação de educadores para a docência nos anos finais do ensino fundamental e ensino médio nas escolas rurais.

Projovem – Saberes da Terra:

O ProJovem Campo - Saberes da Terra oferece qualificação profissional e escolarização aos jovens agricultores familiares de 18 a 29 anos que não concluíram o ensino fundamental.

Implementado em 2005, a ação que se denominava Saberes da Terra integrou-se dois anos depois ao Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), cuja a gestão é da Secretaria Nacional de Juventude. O Projovem possui outras três modalidades, Adolescente, Trabalhador e Urbano.

Em 2008, foram aprovados projetos de 19 estados e 19 instituições de Ensino Superior públicas, os quais estão sendo executados com a meta de atender a 35 mil jovens agricultores familiares.

Os agricultores participantes recebem uma bolsa de R\$ 1.200,00 em 12 parcelas e têm

de cumprir 75% da frequência. O curso, com duração de dois anos, é oferecido em sistema de alternância —intercalando tempo-escola e tempo-comunidade. O formato do programa é de responsabilidade de cada estado, de acordo com as características da atividade agrícola local.

A edição 2009 do programa disponibiliza 24 mil vagas. A execução do Programa nos estados é atribuição das secretarias estaduais de educação, que devem apresentar projetos até dia 30 de setembro de 2009. A formação dos profissionais que atuam no programa cabe às Instituições de Ensino Superior (IES) públicas e os projetos deverão ser apresentados até dia 09 de outubro de 2009.

Escola Ativa:

Busca melhorar a qualidade do desempenho escolar em classes multisseriadas das escolas do campo. Entre as principais estratégias estão: implantar nas escolas recursos pedagógicos que estimulem a construção do conhecimento do aluno e capacitar professores.

3 – Fiscalização

O controle social das políticas (mecanismos, instrumentos e dinâmicas)

Espaços de exercício do controle social, despesas e ritmo

No Grupo Permanente de Trabalho, nas Conferências e nos Conselhos Nacional e Estaduais de Educação.

4 – Modificação e Adaptação

Mudanças feitas

Em 2004 é lançado o II Plano Nacional de Reforma Agrária com a participação intensa de movimentos sociais e que buscava dentre outros objetivos fortalecer novas políticas públicas que viabilizassem o desenvolvimento dos assentamentos, com prioridade para as atividades de educação e formação.

Em 2005 é realizado o I Encontro Nacional de Pesquisa em Educação do Campo (MEC-MDA) com o objetivo de ampliar e aprofundar as reflexões sobre a educação do campo, com base em pesquisas e intervenções nas universidades e outros fóruns e também incentivar a construção de centros regionais de pesquisa.

Em 2007 é lançado o Procampo – Secad/MEC. Em 26 de abril de 2006 é lançado o Programa Saberes da Terra que pretende desenvolver uma política de educação do campo que integre o ensino fundamental, formação social e profissional.

Em 2008 ocorre o II Encontro Nacional de Pesquisadores em Educação do Campo.

5 – Avaliação

Grau de realização com respeito aos objetivos

O Projovem foi implementado em 2005 e 2006 em 27 cidades. Em 2006 foi implantado nas cidades da região metropolitana das capitais com mais de 200.000 habitantes, em 34 cidades. A política cumpriu um programa de implantação gradual. Atualmente existem 202.198 jovens matriculados nas capitais e 34.799 jovens matriculados nas cidades das regiões metropolitanas. Segundo avaliações a política tem contribuído significativamente com a aprendizagem e com a construção de identidades e com o resgate da auto-estima.

Resultados esperados e obtidos (sociedade civil)

12. Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD)

Data de início:

Criado como um fórum no início da década de 1990, nos anos 2000 o Consad passa progressivamente a incentivar a criação de personalidade jurídica própria.

Estado atual:

Atualmente já são 40 os consórcios que aglutinam municípios com afinidades históricas, econômicas, culturais e/ou sociais, criando uma articulação territorial que possibilite a realização de ações conjuntas de geração de renda, trabalho e investimentos. Estão presentes em 591 municípios e em 26 estados (MDS).

Atualmente o programa enfrenta um período de transformações. Buscando resultados mais eficientes, o MDS buscou estimular a formalização dos CONSADs em consórcios intermunicipais com a garantia de participação da sociedade civil e a atuar via o lançamento de editais focados e direcionados especialmente para os CONSADs.

1 – Definição (agenda setting, processo de negociação)

Contexto

A formação de Consads é parte integrante da estratégia do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS – no âmbito do Programa FOME ZERO. Como já visto, o Programa FOME ZERO objetiva promover ações de segurança alimentar que venham incorporar ao satisfatório consumo de alimentos aquelas camadas da população que estão excluídas do trabalho e/ou que têm renda insuficiente para garantir uma alimentação digna a suas famílias. Para tanto, o programa visa a atuar simultaneamente no atendimento às deficiências emergenciais, através de programas de assistência imediata ao segmento da população em situação alimentar crítica, e no fortalecimento de políticas estruturais capazes de aumentar as oportunidades de geração de trabalho e renda disponíveis para os segmentos da população em insegurança alimentar. O Consad constitui um instrumento de atuação no âmbito das políticas estruturais do FOME ZERO.

Origem das demandas e grandes temas da política (local, instância etc.)

A proposta de implantação dos Consads está fundamentada no Estudo de Localização Territorial de Potenciais CONSAD no País, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, sob a supervisão do MDS.

Além da proposição da localização territorial, o estudo inclui a fundamentação conceitual para a criação de uma nova institucionalidade subregional, estruturada num processo que seja articulado com as instâncias de participação local atuantes nos municípios participantes, fortalecendo as iniciativas e projetos pré existentes que já atuam segundo a lógica do Desenvolvimento Local.

Essa proposta conceitual foi então submetida a uma consulta Nacional através de um Seminário (Formação de Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSAD), reunindo entidades com atuação prática e teórica nesse campo. Dessa consulta crítica foi formulado o Guia do CONSAD, documento que tem por objetivo orientar o processo de implantação do Consad em conformidade com as premissas e metodologias legitimadas na consulta nacional (IBAM, 2004; FOME ZERO).

Segurança Alimentar e geração de emprego e rendas na sub-regiões periféricas do país.

Atores sociais responsáveis pela elaboração (Fórum, órgão)

O projeto de criação de CONSAD é coordenado pelo MDS com a participação do IBAM na função de entidade articuladora nacional, incumbida do desenvolvimento metodológico, capacitação e apoio das equipes envolvidas nos diversos Estados da Federação. A implementação

de cada CONSAD está a cargo de entidades implementadoras regionais (EIR), sob a supervisão do IBAM (IBAM).

Idéias – hipóteses que orientam o programa

Ressaltamos aqui que o conceito de segurança alimentar, entendido como garantia do direito a todos ao acesso a alimentos de qualidade em quantidade e regularidade necessárias à saúde humana, ao qual nos referimos tem uma dimensão fisiológica, mas também psicológica e cultural. O Consad incorpora esse conceito, mas procura ir além, contextualizando a garantia da segurança alimentar com o atendimento dos direitos humanos e da sustentabilidade do processo de desenvolvimento. Isso implica que a alimentação humana seja vista não apenas como uma necessidade biológica, mas social; que o acesso a alimentos seja permanente e assentado sobre bases alimentares saudáveis que não comprometam o acesso a outras necessidades básicas; que a sustentabilidade ambiental esteja presente nas estratégias de produção, fornecimento e consumo de alimentos de modo a não comprometerem o sistema alimentar de gerações futuras; que a segurança alimentar pressuponha a preservação da cultura alimentar; e que a segurança alimentar seja vista como um direito à vida, sendo posta acima de interesses econômicos e políticos (IBAM, 2004; FOME ZERO).

A noção de desenvolvimento local presente na formulação dos Consads tenciona criar alternativas ao modelo de desenvolvimento hegemônico e excludente, através da promoção de ações direcionadas à gerar novas opções de trabalho e renda por meio da potencialização de recursos locais (naturais, humanos e sociais). Visto isso, a atuação concertada do poder público com as organizações da sociedade local objetiva exatamente romper com eventuais bloqueios estruturais existentes na sociedade local que impedem o melhor aproveitamento dos recursos naturais. Sua estratégia de dinamização econômica, portanto, não consiste em promover a integração desses municípios na estrutura hegemônica de acumulação de riquezas com base em grandes empresas e fluxos financeiros, mas uma inserção alternativa na economia nacional que traga reais benefícios à sua estrutura produtiva e à sua população. Sendo assim, a obtenção de uma situação de segurança alimentar exige, portanto, ações que direcionem o funcionamento dessas economias para a utilização dos recursos produtivos e humanos locais, de modo que a elaboração de bens e serviços baseada nas economias sub-regionais gere trabalho e renda para a população local, aumente a produção, melhore o abastecimento, atenda às necessidades locais e crie mais postos de trabalho (IBAM, 2004). Segundo o Guia do Consad.

A agricultura familiar é o elemento central na subsistência e a principal atividade econômica dos municípios-alvo.

A economia solidária, por sua vez, tem particular importância pelo reconhecimento de que boa parte da renda das famílias rurais pode ser gerada em atividades produtivas não-agrícolas, ou seja, o fomento à economia solidária, articulado ao fomento da agricultura familiar, produtora direta de alimentos, pode favorecer a edificação de um verdadeiro setor de serviços e de produção artesanal baseado no pequeno empreendedor organizado sob a óptica da solidariedade, atividade complementar com as necessidades de consumo e de geração de renda locais. Ela ganha importância crucial na estratégia de desenvolvimento local por reorganizar o trabalho na lógica da solidariedade e da cooperação e por servir de base para empreendimentos que visam a suprir carências de bens e serviços nas sub-regiões, aumentando a circulação interna de renda e diminuindo a drenagem para mercados externos.

Definição dos objetivos (setorial/único ou diversificados)

Diversificados.

A estratégia de ação do programa está voltada para a construção de bases sólidas que permitam às populações mais pobres obterem trabalho e renda, além de viabilizar a produção familiar de alimentos, gerando com isso um ambiente sócio-econômico propício para a garantia de segurança alimentar. O objetivo, portanto, é capacitar e tornar sustentada a capacidade das populações mais pobres de obterem alimentos para o seu bem-estar, evitando que se tornem dependentes de ações pontuais e compensatórias (IBAM, 2004; FOME ZERO).

Público-alvo Prioritário

Municípios que apresentem características comuns e que, na maior parte dos casos, apresentam situação de baixo dinamismo econômico e com altos índices de pobreza, especialmente pobreza rural. O perfil sócio-econômico mais recorrente dessas sub-regiões é o conjunto de municípios que apresentam baixo IDH-M e pequena população, territorialmente excluídos dos eixos regionais de acumulação de riqueza, com grandes carências de infra-estrutura e cuja atividade econômica e de subsistência mais comum reside, na maior parte dos casos, na agricultura familiar.

O enfoque territorial do Consad considera:

- a) os Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM);
- b) as relações sociais, comerciais, produtivas, políticas e culturais existentes na região;
- c) a dimensão física e ambiental do território;
- d) suas potencialidades geoestratégicas para arranjos sócio-produtivos sustentáveis;
- e) reorganização do território visando à inclusão social;
- f) construção de uma institucionalidade capaz de mediar conflitos e agregar esforços, de forma a direcionar a integração territorial para os objetivos de segurança alimentar e nutricional, com desenvolvimento local;
- g) identidade territorial e solidariedade social.

2 – Implementação e Organização Territorial

Repatrição de responsabilidades (diferentes níveis)

O Consad atua em prol da cooperação na Federação brasileira, sem que isso leve à perda da autonomia dos governos estaduais e municipais. São Fóruns que possuem 2/3 de sociedade civil e 1/3 de representantes governamentais.

MDS – recursos e controle do programa. O MDS prepara em parceria ou não com outras entidades governamentais como o CNPq, editais voltados especificamente para os Consads. Os editais, além de promover o crescimento sustentável regional com foco na segurança alimentar, estimulam as condições de produção, abastecimento, comercialização e consumo, de preferência, solidário. sumo de

Neste sentido, são assinados convênios diretos entre o MDS e os CONSADS. Anteriormente, como os CONSADS são instancias informais, esses convênios deveriam ser firmados com o governo do estado ou a prefeitura. Atualmente, o MDS vem incentivando os CONSADS a se formalizarem em consórcios intermunicipais, de forma que os convênios podem ser assinados com mais rapidez sem necessitar a cooperação das instâncias governamentais.

IBAM – responsável pela parte metodológica

Governos Estaduais e Municipais

Consads

Entidades Implementadoras Regionais (EIR) que, sob a supervisão do IBAM, implementam os Consads.

Regras de mobilização dos recursos (origem)

O MDS libera os recursos por meio de editais e da assinatura de convênios entre o ministério e os CONSADS.

Instrumentos (formas de atingir os objetivos da política pública)

O Consad é um forma de associação entre municípios, com a participação da sociedade civil e do poder público que viabiliza ações conjuntas baseadas na cooperação entre entes públicos e privados, visando basicamente à geração de trabalho e renda como garantia da segurança alimentar. Caracteriza-se assim como uma nova institucionalidade que busca proporcionar uma esfera público-privada ampliada, provida de instrumentos de interlocução política, tomada de decisão colegiada, bem como de operacionalização das ações pactuadas. Seu objetivo maior, portanto, é tornar permanente e sistemática a articulação entre o poder público e a sociedade civil

(daí percebe-se uma clara dimensão de aprendizado) para a promoção de ações de segurança alimentar e de desenvolvimento local, com a criação e legitimação de um espaço institucional próprio de tomada de decisões coletivas (IBAM, 2004).

O Consad se inicia com um número limitado de 5 a 20 municípios, com vistas à viabilizar procedimentos decisórios e administrativos e possibilitar um adequado processo de maturação e consolidação institucional. É um órgão que atue como instância máxima deliberativa com características de Fórum e com ampla participação dos diferentes segmentos sociais e econômicos atuantes no território em consideração.

O processo de formação de um Consad é composto de três fases: sensibilização e mobilização; implantação; e consolidação.

Na primeira fase, a sociedade local será convidada e motivada para a proposta de formação do CONSAD. Essas atividades são realizadas nos municípios e coordenadas pelas EIRs que convocam as entidades da sociedade civil e atores do poder público municipal com o objetivo de formar uma equipe municipal de mobilização (Boletim Consad nº 1, 2004). Nesse momento é importante que as EIRs identifiquem e se reúnam com as instâncias participativas existentes egressas de iniciativas anteriores de desenvolvimento local para que não haja a sobreposição de ações e nem perda de experiências anteriores acumuladas. Em simultâneo, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) mobiliza governos estaduais e municipais e realiza eventos regionais de apresentação do Programa.

O final da fase de sensibilização e mobilização é expresso na definição dos representantes municipais no Fórum do Consad. As equipes municipais de mobilização são fundamentais para que os representantes possuam legitimidade e respaldo junto à população local e a sua escolha deve ser realizada através de um processo democrático que reúna as várias tendências da representação da sociedade civil, com independência de cada segmento na sua indicação (Boletim Consad nº 1, 2004). As representações municipais no Consad serão definidas através de assembleia aberta e será integrada por até 2 representantes governamentais municipais e 4 representantes da sociedade civil (IBAM, 2004).

Na segunda fase, o Consad é efetivamente implantado, adquirindo personalidade jurídica e um plano que norteará a sua atuação. A fase se inicia com um momento de capacitação, sendo que a partir daí atividades de planejamento e de constituição jurídica passam a ser realizadas em paralelo.

O Consad é institucionalizado em Assembleia Geral onde é aprovado o Estatuto da Associação Civil e assinados os termos de posse. A institucionalização se dá no mesmo momento da pactuação do Plano de Ação, sendo aí também escolhida a Comissão Executiva responsável pela operacionalização das ações do Consad. A partir daí serão criadas as condições para a implementação das ações priorizadas no Plano para o desenvolvimento da sub-região.

Periodicamente são realizados Encontros Regionais dos Consads com o objetivo de proporcionar o debate entre os municípios envolvidos e preparar material para ser levado ao Encontro Nacional dos Consads.

Com o objetivo de tornar essas sub-regiões beneficiárias de seu potencial econômico o Consad atuará na implementação de ações que estructurem as bases do Desenvolvimento Local e que estão organizadas em quatro áreas.

A atuação dessas quatro linhas deverá buscar, em última instância, o resgate da auto-estima das comunidades residentes, visando a torná-las sujeito de seu próprio destino, sendo assim, a concepção participativa nas decisões sobre os projetos e programas destinados à potencialização dos recursos locais permeia toda a estratégia de ação do Consad. O fomento à capacidade de auto-determinação das populações locais é vista como a chave para o Desenvolvimento Local, pois torna viável a liberação da imaginação e das energias sociais latentes no território, de forma a colocar em marcha novas relações econômicas baseadas na cooperação articulada de atores locais, parceiros públicos e privados e organizações do terceiro setor (IBAM, 2004).

Área 1 - Formação de capital social local

Importante eixo transversal das ações a impulsionar, tendo em vista que a proposta de

combate à fome está estruturada na geração de trabalho e renda com base no fomento ao micro e pequeno empreendedorismo, bem como na agricultura familiar.

Área 2 - Formação de capital humano local

Indispensável ao ter em vista que os municípios-alvo do Consad são marcados por altos índices de analfabetismo e desqualificação profissional. Essa área atua no incentivo à melhoria das condições educacionais, profissionais, técnicas e de acesso aos bens culturais locais. Essas são as bases que proporcionarão que uma sociedade local possa empreender micro e pequenos negócios, ter autonomia e versatilidade na busca de soluções para os problemas locais e condições de acessar os serviços governamentais necessários para o seu desenvolvimento.

Área 3 - Fortalecer a agregar valor às cadeias produtivas sub-regionais

Disseminar técnicas e tecnologia para a produção local dos insumos necessários para a atividade produtiva dos micro e pequenos negócios, incentivar a troca de informações para a conexão do maior número de produtores locais entre si e facilitar a comercialização dos produtos locais nos vários mercados. Fortalecer as cadeias produtivas locais significa criar um círculo virtuoso de geração de trabalho, de renda e de consumo com base nos recursos humanos e produtivos locais.

Área 4 - Modernização do setor público local

A promoção do Desenvolvimento Local requer um setor público atuante como animador e articulador de parcerias inovadoras entre atores públicos e privados. A atuação do Consad busca, portanto, introduzir um modelo organizacional inovador que exerça uma influência saudável sobre as administrações municipais.

3 – Fiscalização

O controle social das políticas (mecanismos, instrumentos e dinâmicas)

O Consad conta com ampla participação dos diferentes segmentos sociais e econômicos atuantes no território em consideração que são responsáveis pela gestão social da política.

Estes atores estão distribuídos numa área responsável pela fiscalização tanto das finanças quanto da sua contabilidade (Conselho fiscal); por uma Comissão Executiva, encarregada da implementação das ações e articulação das parcerias; uma Secretaria Executiva, incumbida do apoio logístico e operacional; e Programas, área que corresponde às ações específicas no Plano de Ação do Consad.

A representação no Fórum é composto por até seis representantes de cada um dos municípios integrantes do Consad, sendo de um a dois entes públicos municipais; três a quatro entes privados e a representação estadual será correspondente a uma representação para cada grupo de seis municípios.

Entidades que participam dos Consads MDS, atores do poder público (estadual e municipal) e entidades representativas locais, como os Conselhos de Segurança Alimentar (Conseas), os comitês Gestores do Cartão Alimentação, Conselhos de Desenvolvimento Rural, Comitês da Agenda 21 Local, Fóruns de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), Conselhos Operativos do Programa Fome Zero (COPOS), grupos de Igreja e sindicatos, entre outros.

Outros espaços ampliados: Encontros Regionais dos Consads e Encontro Nacional dos Consads.

Espaços de exercício do controle social, despesas e ritmo

Consads

Encontros Regionais dos Consads

Encontro Nacional dos Consads.

O projeto de criação de CONSADs é coordenado pelo MDS, com a participação do IBAM na função de entidade articuladora nacional, incubida do desenvolvimento metodológico, capacitação e apoio das equipes envolvidas nos diversos Estados da Federação. A implementação de cada CONSAD está a cargo de entidades implementadoras regionais (EIRs) sob a supervisão do IBAM.

4 – Modificação e Adaptação

Mudanças feitas

Atualmente os CONSADs enfrentam um período de mudança.

Segundo entrevistas com gestores do programa, ao longo dos anos desde o seu lançamento o CONSAD vinha apresentando dificuldades de viabilização de seus projetos, por conta do relacionamento difícil com prefeituras e governos de estado, necessários para o repasse de recursos. Adicionalmente, a realização de projetos setoriais e pontuais pelos CONSADs tinha como reflexo, em muitos casos, a construção de elefantes brancos que pouco tinham em comum com uma estratégia de desenvolvimento para o território. Os projetos ficavam pulverizados e da mesma forma, fragmentados, ficavam os seus resultados e potenciais para o desenvolvimento. Tendo isso em vista, no período recente, o MDS implementou uma série de mudanças nos CONSADs. Em primeiro lugar, passou a fazer um trabalho de informação e incentivo à formalização dos CONSADs, transformando-os em consórcios intermunicipais capazes de ter um corpo técnico qualificado próprio e de implementar seus projetos de desenvolvimento, incluindo o repasse e a gestão de recursos públicos do MDS. Para garantir a participação da sociedade civil, foi emitida uma portaria que exige a participação da sociedade civil nos CONSADs. A segunda alteração na forma de operacionalizar o programa foi a criação de editais em conjunto ou não com outras entidades governamentais. O lançamento de editais focalizados em temas ligados ao desenvolvimento local e a segurança alimentar permite a realização de projetos de desenvolvimento mais consistentes e com maior qualidade por parte dos CONSADs.

O primeiro edital, lançado em conjunto com o CNPq, procura incentivar a instalação de unidades de Produção Agroecológica Integrada e sustentável (PAIS). O PAIS consiste em implantar para cada família, uma unidade de horta orgânica, casada com a criação de galinhas caipiras, por meio de uma nova sistemática de produção. Segundo a nova sistemática, os agricultores cultivam hortaliças e verduras em uma área polidétrica de ½ hectare, no centro é implantada uma unidade pequena de produção de peixes ou para a criação de galinhas.

5 – Avaliação

Grau de realização com respeito aos objetivos

Atualmente, segundo dados do MDS, existem 40 CONSADs implantados, distribuídos em 26 estados e envolvendo 580 municípios e uma população de 11 milhões de habitantes.

Resultados esperados e obtidos (sociedade civil)

Estudos apontam que o CONSAD tem apresentado uma dinâmica territorial que ultrapassa as fronteiras do econômico, atingindo outras dimensões como a política, cultural e o simbólico. Contudo, alguns obstáculos ainda precisam ser superados para que o programa avance (ANJOS e CALDAS, 2007).

Em primeiro lugar, destacam que os segmentos étnicos específicos como indígenas e quilombolas ainda encontram-se excluídos, ou sem ações específicas, voltadas para seus interesses. Em segundo lugar, os projetos desenvolvidos pelos CONSADs ainda caracterizam-se por uma forte dimensão produtiva, e agrícola. É marcante a hegemonia de projetos ancorados na questão da organização de produtores e apoio a cadeias agroindustriais, feiras e outras iniciativas de fortalecimento do processo de comercialização.

Observa-se também o domínio absolutos da agricultura familiar dentro dos CONSADs, o que de certa forma reflete-se nos projetos que são aprovados e implementados pelos CONSADs.

Adicionalmente, uma questão mais séria perpassa boa parte dos CONSADs. No marco conceitual

que orientou a sua criação sobressai a preocupação com a formação de consórcios e com o desenvolvimento local. Contudo, os CONSADs tal e qual formados apresentavam dificuldades na sua operação, posto que não possuíam personalidade jurídica. Do ponto de vista do direito administrativo eles não poderiam receber recursos públicos, dependendo de uma outra instância para isso.

Outro tema refere-se ao recorte territorial em termos de municípios que deles fazem parte. Muitas vezes, a definição do IBAM seguiu a definição de microrregiões do IBGE. Em outras não. Mas em quase todas elas os CONSADs foram criados de cima para baixo, sem que os atores do território pudessem opinar. Sendo assim, alguns municípios ou associações de municípios criadas para cumprir objetivos distintos, converteram-se da noite para o dia em CONSADs, sem que nem mesmo fossem discutida a relevância ou a necessidade de se criar mais essa instância.

13. Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA)

Data de início: 1998

Estado atual:

1 – Definição (agenda setting, processo de negociação)

Contexto

O lançamento do PRONERA se dá no final da década de 1990 acompanhando um crescimento e uma maior força dos movimentos sociais e sindicais do campo na reivindicação de um método e sistema de ensino voltado para as especificidades do meio rural.

As fases iniciais do programa foram marcadas por disputas políticas em diferentes níveis; na composição das comissões, na organização, pelos recursos e pela descentralização. O programa foi lançado num ano eleitoral para a presidência. Do anúncio de sua criação, o programa só foi efetivamente criado depois de seis meses, pela Portaria número 10 em abril de 1998 e como reflexo de uma pressão forte dos movimentos sociais.

Origem das demandas e grandes temas da política (local, instância etc.)

A trajetória da temática da educação do campo está ligada ao papel desempenhado pelos movimentos sociais e sindicais ligados ao campo, em particular, o Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). O setor de educação do MST foi estruturado em 1987 com o objetivo de realizar articulações nacionais de luta pelos serviços de educação em acampamentos e assentamentos e de elaborar uma proposta teórico-pedagógica de uma educação que valorizasse e fosse adequada ao campo. O movimento entende que a educação é um fator integrante da construção de um projeto nacional de desenvolvimento que inclui o campo (MOLINA, 2003 pg. 47-48).

Esse processo ganha força na década de 1990. O lançamento do Pronera se dá no mesmo contexto da realização do I Encontro Nacional das Educadoras e Educadores da Reforma Agrária (ENERA) com apoio da Universidade de Brasília, do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Neste encontro participaram cerca de 700 pessoas, cuja maioria eram assentados e acampados e educadores. Seu objetivo era avaliar o trabalho acumulado na área de educação, da educação infantil à educação de jovens e adultos.

Durante o encontro educadores do MST realizaram uma reunião com integrantes das universidades (UFSE, UNESP, UFC, UFFRJ, UnB, UNISINOS, UFES, UFRGS, UFMA, UFSC, UNEB, UFF) culminando na criação de uma rede nacional cujo principal objetivo era enfrentar o problema do analfabetismo nos assentamentos rurais. Essa seria a estrutura embrionária do programa, (MOLINA, 2003, pg. 51). A partir de então a participação dos movimentos sociais no programa oscilava, refletindo sempre em parte a estrutura de correlação de forças no cenário político nacional.

Nos dois primeiros anos de existência do programa a pressão social foi particularmente intensa. Lançado com claros interesses eleitorais, a criação efetiva do programa pelo governo federal só aconteceu efetivamente seis meses depois. Um mês após a sua criação, contudo, o programa não tinha ainda recursos destinados para sua operacionalização. Neste mesmo período acontecia o I Encontro Nacional de Educadores e Educadoras de Jovens e Adultos (ENERA) pelo MST. Neste encontro foi acordado que os movimentos sociais dariam um mês para a liberação dos recursos. Encerrado esse prazo, o governo federal não cumpriu sua parte no acordo. Para aumentar a pressão política pelo programa, o MST organizou acampamentos em mais de vinte estados nas sedes do INCRA. Então o Ministério Extraordinário da Política Fundiária (MEPF) remanejou recursos para o Pronera. Em 1999 a dificuldade na obtenção de recursos para a política permanecia. Para o ano de 1999 foram inseridos R\$ 21,5 milhões para o programa, mas a Secretaria do Orçamento Federal (SOF) recusou o programa, alegando que este deveria passar pelo

Ministério da Educação. Mais uma vez iniciou-se um período de intensa mobilização e pressão social. Em resposta foi lançada uma emenda parlamentar que inseria o PRONERA no Orçamento Geral da União, prevalecendo os R\$ 21,5 milhões.

Atores sociais responsáveis pela elaboração (Fórum, órgão)

Movimentos sociais e sindicais do campo, em particular o MST com o apoio de universidades, de instituições governamentais, da igreja e de instituições multilaterais como a ONU (UNICEF e UNESCO).

Idéias – hipóteses que orientam o programa

A idéia central no programa é a ampliação de direitos, ou seja, do acesso ao serviço público de educação a todos os cidadãos brasileiros, seja do campo ou da cidade. Apóia-se na CF 1988 e em outras declarações que afirmam que a educação é um direito público subjetivo e, portanto, sujeito a ser cobrado judicialmente no caso de seu descumprimento. Assim, a partir de um diagnóstico de que os assentados e acampados da reforma agrária normalmente sofrem com um baixo acesso a esses serviços, o programa visa à inclusão por meio de políticas diferenciadas desses atores no serviço de educação. Busca, portanto, a partir de uma política de educação afirmativa e diferenciada expandir a oportunidade de educação para grupos sociais que sempre tiveram esse serviço negado ou não atendido por parte do Estado.

Um segundo bloco de idéias dirá em torno de um reconhecimento e afirmação da necessidade de consolidação e fortalecimento de um modelo alternativo de desenvolvimento para o campo brasileiro. A formulação do Pronera se insere no contexto de instrumentalizar e formar os cidadãos por meio da educação para a construção de uma nova concepção de desenvolvimento no meio rural, com igualdade e justiça para todos os cidadãos. Busca também evidenciar o campo como um importante espaço para a inclusão social.

O programa traz também em seu bojo o reconhecimento de um novo mundo rural que ultrapassa o limite das atividades primárias e que, ao contrário do que atestariam os modelos tradicionais de desenvolvimento calcados na urbanização e industrialização, seria um lugar de vida e muito rico. Busca, portanto, desconstruir a imagem que associa o campo ao atraso e ao não desenvolvimento e o urbano e a industrialização ao progresso e desenvolvimento. Essa nova visão, revalorizada, do meio rural associada a maior evidência dos estudos que nos anos 1990 colocam em questão os recortes utilizados para definição do urbano e do rural proporcionam uma nova leitura sobre o meio rural brasileiro. Nessa nova leitura o rural aparece como significativo, em quantidade, no país se comparado com as áreas urbanas. Adicionalmente, coloca em questão que por conta do antigo paradigma calcado na urbanização e na industrialização, boa parte dos municípios e populações rurais teriam ficado à margem de boa parte das políticas de desenvolvimento, apresentando maiores carências, menor dinamismo econômico e pior acesso às políticas públicas. Isso traria para discussão a importância do rural na sociedade brasileira e a necessidade –e justificativa- para realização de políticas públicas específicas para esses espaços.

Princípios Básicos do programa:

Inclusão: o projeto deve ampliar as condições do acesso à educação como um direito social fundamental na construção da cidadania dos jovens e adultos que vivem nas áreas de reforma agrária.

Participação: a indicação das demandas educativas é feita pelas comunidades das áreas de reforma agrária e suas organizações que em conjunto com os demais parceiros decidirão sobre a elaboração, execução e acompanhamento dos projetos.

Interação: as Ações são desenvolvidas por meio de parcerias entre os órgãos governamentais, instituições públicas de ensino e instituições comunitárias de ensino sem fins lucrativos, movimentos sociais e sindicais de trabalhadores e trabalhadoras rurais e as comunidades assentadas.

Multiplicação: a educação dos assentados visa à ampliação não só do número de pessoas alfabetizadas e formadas em diferentes níveis de ensino, mas também do número de educadores e

educadoras, de técnicos e de agentes mobilizadores nas áreas de reforma agrária.

Definição dos objetivos (setorial/único ou diversificados)

Seu objetivo é executar políticas na área de educação em todos os níveis nas áreas de reforma agrária. Busca fortalecer a educação nestas áreas estimulando, propondo, criando, desenvolvendo e coordenando projetos educacionais, por meio de metodologias voltadas para a especificidade do campo e tendo em vista contribuir para o desenvolvimento sustentável (INCRA, 2004).

Atende os seguintes projetos:

- Alfabetização e escolarização de jovens e adultos no ensino fundamental e capacitação e escolaridade de educadores para o ensino fundamental nas áreas de reforma agrária.
- - formação continuada e escolaridade de professores de áreas de reforma agrária (nível médio na modalidade normal e em nível superior por meio das licenciaturas).
- - formação Profissional conjugada com escolaridade em nível médio por meio de cursos de educação profissional de nível técnico ou superior (de âmbito estadual, regional ou nacional) em diferentes áreas do conhecimento voltados para a promoção do desenvolvimento sustentável no campo.

Público-alvo Prioritário

Assentados e acampados da reforma agrária, em especial analfabetos e analfabetos funcionais, e profissionais que atuam no setor da educação. São oferecidos cursos de educação de jovens e adultos, formação continuada e escolarização (médica e superior) para os educadores do ensino fundamental, formação técnico-profissional e produção de materiais a partir das demandas existentes.

2 – Implementação e Organização Territorial

Repatrição de responsabilidades (diferentes níveis)

A gestão nacional é exercida pela direção executiva e pela comissão pedagógica nacional. A direção executiva cuida da gestão e administração e é composta pelo diretor executivo e servidores. É ela quem elabora as programações, define a gestão política, financeiro-administrativa e pedagógica, quem planeja e acompanha os projetos. A comissão nacional é responsável pela orientação e definição das ações político-pedagógicas do programa.

A operação do Pronera nos estados se dá por meio de um colegiado com as atribuições de mobilizar, dinamizar e orientar as atividades de alfabetização; promover parcerias entre estado, municípios e movimentos sociais e sindicais e instituições de ensino (INCRA, 2004). A maior parte das ações dá-se diretamente entre o INCRA e as universidades federais, sem que passe pela esfera intermediária ou estadual.

Regras de mobilização dos recursos (origem)

A execução do Pronera se dá mediante a apresentação de projetos para o INCRA, que após a aprovação estabelece um termo de cooperação entre ele e a instituição proponente com a intermediação das superintendências regionais do Incra. Para apresentar projetos as instituições de ensino e órgãos governamentais devem:

- ser públicas ou comunitárias sem fins lucrativos.
- Ministrar cursos de ensino fundamental ou médio ou educação profissional de nível técnico e superior.
- Estar habilitada para a certificação necessária e responsabilizar-se por ela.
- Dispor de corpo docente com qualificação específica.

Para os cursos de licenciatura ou bacharelado em Educação, cursos superiores em áreas de

interesses dos movimentos sociais e sindicais de trabalhadores rurais reconhecidos pelo MEC, somente serão aceitos os projetos cujos executores sejam universidades públicas ou comunitárias sem fins lucrativos.

Em 1998 (ano de criação do Pronera) o MEPE liberou sob pressão R\$ 3 milhões para a execução das ações de alfabetização de jovens e adultos.

Instrumentos (formas de atingir os objetivos da política pública)

3 – Fiscalização

O controle social da política deve ser realizado pelos diversos atores envolvidos no andamento da política, ainda que não haja um planejamento ou um mecanismo especialmente voltado para isso. Dessa forma, o exercício do controle social dependerá sobremaneira de como se dá a organização social nos diferentes territórios.

Movimentos sociais: devem participar da elaboração e do acompanhamento durante a execução dos projetos educacionais, bem como deve discutir, acompanhar e avaliar em conjunto com os demais parceiros a aplicação de recursos e execução do plano de trabalho do projeto.

As instituições de ensino devem acompanhar todo o processo de execução dos projetos, discutindo o plano de trabalho e a aplicação dos recursos e elaborando e executando os projetos educacionais com a participação dos parceiros. Os projetos desenvolvidos deverão ser coordenados por um professor da instituição de ensino que se responsabiliza pela sua formulação, implementação, acompanhamento e controle técnico-operacional. Ele deverá ainda responsabilizar-se pela elaboração de relatórios técnicos parciais e pelo relatório final exigidos pelo programa.

As superintendências regionais do INCRA também devem acompanhar a aplicação dos recursos e a execução do plano de trabalho.

Espaços de exercício do controle social, despesas e ritmo

Os projetos são elaborados e avaliados por relatórios parciais e pelo relatório final que deve ser apresentado pelo coordenador do projeto (professor da instituição de ensino) periodicamente, bem como pela organização e realização de reuniões locais com os parceiros.

4 – Modificação e Adaptação

Mudanças feitas

Molina (2003, pg. 52) divide em três fases distintas o processo de criação do PRONERA. O primeiro momento compreende as articulações a partir de 1997 e vai até janeiro de 2001 com a destituição do professor João Cláudio Todorov da Coordenação do PRONERA. Neste período observa-se uma maior influência do MST na condução da política pública. A substituição da coordenação do programa por Ana Maria Faria do Nascimento, então Coordenadora de Projetos Especiais do INCRA, e a criação de uma Direção Executiva e de um Colegiado Executivo buscava ampliar a participação e poder do INCRA no programa. Isso mudou a sistemática de tramitação dos projetos e significou uma perda de autonomia e a diminuição da capacidade de intervenção dos parceiros nas definições do programa.

No momento de sua criação, em 1998, o PRONERA se resumiu a realizar ações voltadas para a educação de jovens e adultos que representava a maior demanda. Em 1999 e novamente com muita pressão popular, as novas frentes do Pronera foram implementadas: formação continuada e escolarização (média e superior) para os educadores do ensino fundamental; formação técnico-profissional com ênfase nas áreas de produção e administração rural e produção de materiais didáticos pedagógicos a partir das demandas existentes (MOLINA, 2003).

A segunda fase vai de 2001 ao início de 2003, quando o PRONERA fica subordinado à Coordenação de Projetos Especiais e representou um momento de inflexão na participação e autonomia dos movimentos sociais na política pública.

A última fase é inaugurada com a entrada de Lula na presidência, abrindo a possibilidade de mudanças no andamento da política pública, num reflexo direto da mudança na correlação de

forças no cenário político nacional. O PRONERA então sai da Coordenação de Projetos Especiais e se vincula diretamente ao Gabinete da Presidência do INCRA. Neste momento observa-se um retorno e um aumento da participação dos movimentos sociais do campo na política, bem como uma maior preocupação com as articulações interinstitucionais no governo, em particular com o Ministério da Educação e com o do Desenvolvimento Agrário (MOLINA, 2003, pg. 60).

5 – Avaliação

Grau de realização com respeito aos objetivos

Em sua área prioritária de atuação, a Educação de Jovens e Adultos, o Pronera é responsável por formar 100 mil trabalhadores rurais assentados.

A estes alfabetizados correspondem 5 mil monitores assentados, que ao trabalharem como alfabetizadores concluíram o ensino fundamental. Afora cursos normal de nível médio para professores no campo, formaram-se diversos cursos técnico profissionalizantes em agropecuária, administração de assentamentos e de cooperativas de Reforma Agrária. O Pronera também apóia formação em nível superior para assentados em cursos de Pedagogia nos seguintes estados RS, MT, ES, PA e RN (MOLINA, 2003).

Resultados esperados e obtidos (sociedade civil)

No âmbito do governo o acompanhamento e avaliação do programa se dá mediante uma metodologia específica, e também por meio de relatórios parciais e relatório final de atividades do projeto, bem como a realização de reuniões locais com os parceiros do projeto (INCRA, 2004).

As dificuldades pedagógicas gerais foram: a falta de uma definição de pressupostos teóricos-pedagógicos; a falta de tempo pedagógico necessário para o planejamento e para o aprendizado; os problemas encontradas na capacitação e formação de monitores; material didático inadequado; falta de experiência e escolaridade para o bom desenvolvimento de trabalho com a educação de pessoas jovens e adultas; a falta de estrutura das salas de aula como falta de carteiras e de energia elétrica, falta de merenda e de transporte ; falta de orientações da Coordenação Geral; sobrecarga de trabalho dos movimentos sociais do campo, o que impossibilita o acompanhamento devido das atividades do Pronera; questões de ordem natural como o período de chuvas e seca e de colheita e plantio que interferem na frequência dos alunos e, por consequência, o desenvolvimento das atividades; problemas de visão ocular de muitos alunos; e falta de material de consumo (SILVA et. al., 2004 ; SOUZA JUNIOR, 2006).

Contudo um dos principais pontos negativos citados por quase todas as avaliações do programa é a dificuldade na garantia de um fluxo contínuo de recursos para garantir as atividades do Pronera. Além de haver constantes atrasos nos repasses e destes serem aquém do alegado necessário pelos atores que tocam o programa, muitas vezes a Secretaria do Orçamento Federal nega-se a aprovar a ação educativa, alegando que o órgão governamental sob o qual deveria estar o programma seria o Ministério da Educação e não o INCRA.

Como pontos positivos ou fortes do programa temos a constatação que ele oportunizou o retorno da possibilidade de escolarização e da inclusão no processo de socialização daqueles que tiveram sua oportunidade de ingresso ou permanência nos estudos negados em outros momentos de suas vidas. Permitiu também a melhoria de sua auto-imagem e auto-estima.

Outra avaliação realizada no estado de Minas Gerais em 2001 englobando 5 regiões (Triângulo, Mucuri e Grande BH, Jequitinhonha, Rio Doce e Sul. Neste trabalho realizou-se uma análise do processo de formação dos alfabetizadores que iriam trabalhar no projeto e levantou-se a dificuldade em incorporar junto aos educadores o método de Paulo Freire. Para isso tiveram que ser realizadas várias oficinas. Uma outra dificuldade foi o fato dos grupos dos alfabetizadores, por serem escolhas dos movimentos sociais, apresentarem diferentes graus de escolaridade o que de certa forma comprometeria o desenvolvimento do projeto (SILVA et, al., 2004).

Com relação aos educandos outros pontos foram levantados. Um primeiro aspecto positivo seria a melhora de sua auto-estima, pois muitas vezes esses atores se acham burros ou incapazes de aprender, posição que se altera ao longo do projeto. Alguns fatores limitantes do prprocesso de aprendizado seriam ocorrência de deficiência visual, problemas de saúde, baixa concentração, memória seletiva, cansaço físico, a distância da residência e a sala de aula e problemas pessoais.

Outro desafio reside no material didático-pedagógico do projeto. Habitados aos métodos tradicionais, tanto os alfabetizadores quanto os alfabetizados sentiram falta de um livro referência. Em alguns casos, isso deu-se apenas no início, em outros houve necessidade de adoção de um livro, fazendo com que o projeto recaísse novamente nos métodos tradicionais de ensino (SILVA et. al., 2004).

Por fim, uma grande vitória da política foi a criação das Diretrizes Operacionais para Educação Básica das Escolas do Campo que buscava afirmar e reforçar as especificidades do campo que não eram reconhecidas devidamente nos artigos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. As diretrizes operacionais reconhecem que o campo tem suas particularidades e confere à educação do campo o papel de fomentar reflexões que acumulem forças e espaço no sentido de contribuir na desconstrução do imaginário coletivo sobre a relação hierárquica que há entre o campo e a cidade. Contribui também para redesenhar o desenvolvimento territorial brasileiro.
